

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM REDE NACIONAL EM GESTÃO E  
REGULAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS – PROFÁGUA

ANA PAULA ALVES BISSOLI

**PLANEJAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS: ANÁLISE DA QUALIDADE  
DEMOCRÁTICA COM FOCO NOS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO**

VITÓRIA  
2019

ANA PAULA ALVES BISSOLI

**PLANEJAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS: ANÁLISE DA QUALIDADE  
DEMOCRÁTICA COM FOCO NOS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos do Centro Tecnológico da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos. Área de concentração: Regulação e Governança dos Recursos Hídricos.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Desirée Cipriano Rabelo

VITÓRIA  
2019

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

B623p Bissoli, Ana Paula Alves, 1980-  
Planejamento dos Recursos Hídricos: Análise da Qualidade Democrática com Foco nos Níveis de Participação / Ana Paula Alves Bissoli. - 2019.  
211 f.: il.

Orientadora: Desirée Cipriano Rabelo.  
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos em Rede) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro Tecnológico.

1. Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos. 2. Qualidade Democrática dos Processos Participativos. 3. Níveis de Participação. 4. Comitê de Bacia Hidrográfica. 5. Bacia Hidrográfica do Rio Jucu. 6. Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria da Vitória. I. Rabelo, Desirée Cipriano. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro Tecnológico. III. Título.

CDU: 628

---

ANA PAULA ALVES BISSOLI

**PLANEJAMENTO DOS RECURSOS HÍDRICOS: ANÁLISE DA QUALIDADE  
DEMOCRÁTICA COM FOCO NOS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos do Centro Tecnológico da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos, na área de concentração de Regulação e Governança dos Recursos Hídricos.

Aprovado em 21 de janeiro de 2019.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Desirée Cipriano Rabelo  
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES  
Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Fátima Kzam Damaceno de Lacerda  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ  
Examinadora Externa

---

Dr.<sup>a</sup>. Mônica Amorim Gonçalves  
Analista Ambiental de Recursos Hídricos (AGERH)  
Examinadora Interna

Aos meus pais que me ensinaram a ser forte e persistir mesmo nos momentos de adversidade e ao meu esposo pelo companheirismo e cumplicidade de sempre, mas especialmente ao longo desta caminhada.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e do Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos – ProfÁgua, Projeto CAPES/ANA AUXPE Nº 2717/2015. Agradeço pelo apoio técnico e científico aportado até o momento.

## AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida.

Ao meu esposo pelo amor, dedicação e compreensão da minha ausência em diversos momentos desta caminhada.

À minha família pelo apoio incondicional, especialmente meus pais que dignamente me fizeram crer, mesmo nos momentos de incertezas muito comuns para quem trilha novos caminhos.

Aos primos João e Maria Emília pela acolhida e pelo constante carinho.

A todos do Consórcio Público Rio Guandu, instituição em que trabalho, pela oportunidade de realizar este curso de pós-graduação *stricto sensu*.

Aos amigos, pelo apoio, pelas palavras de incentivo e confiança.

Ao corpo docente do Mestrado em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos da UFES, bem como, ao Coordenador Nacional do ProfÁgua, o Prof<sup>o</sup> Jefferson Nascimento de Oliveira, pelo aprendizado e pela dedicação ao curso.

À orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Desirée Cipriano Rabelo, pelos conhecimentos científicos e reflexões sobre a Gestão Participativa das Águas, pela sabedoria e incentivo na condução desta trajetória.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Fátima Kzam Damaceno de Lacerda e à Dr.<sup>a</sup> Mônica Amorim Gonçalves que aceitaram prontamente participar da banca examinadora.

Aos colegas de classe do mestrado, obrigada pela oportunidade de aprender com cada um de vocês.

Àquelas que foram as companheiras incansáveis, amigas de todas as horas e que hoje integram à família do coração, Adriane Oliveira Santos Barbosa e Simone Alves

Fernandes. A nossa amizade fez toda a diferença. Obrigada por tudo que compartilhamos!

Ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Guandu/ES, obrigada pelas vivências, credibilidade e oportunidade de contribuir com a Gestão de Recursos Hídricos.

Àqueles que atuam nos organismos do SINGREH no Estado do Espírito Santo, como AGERH e comitês de bacia, membros dos CBHs dos Rios Santa Maria da Vitória e Jucu que contribuíram com a disponibilização de informações, experiências e registros. Vocês enriqueceram este trabalho.

A todos que de alguma forma estiveram comigo e acreditaram na concretização deste projeto, obrigada!

## RESUMO

A Lei nº 9.433/1997 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) previu vários organismos colegiados de tomada de decisão e, ainda, os instrumentos de gestão a serem desenvolvidos incorporando debates com os vários segmentos da sociedade. Reconhecemos, aqui, um duplo desafio: conhecer melhor os limites, possibilidades e efetividade das instâncias participativas (IPs) no Brasil – caso dos conselhos de recursos hídricos e dos comitês de bacias hidrográficas (CBHs); e promover e qualificar a participação em especial da sociedade civil e dos usuários de água. Todas essas questões ganham destaque na elaboração e aprovação do Enquadramento de corpos d'água em classes e Planos de Recursos Hídricos (PRH). Considerando que a qualidade democrática dos processos participativos é resultado de diferentes fatores, neste trabalho abordamos especificamente os métodos de participação nos instrumentos de planejamento previstos pela PNRH. Diante dos vários sentidos atribuídos a “participativo”, para esta análise assumimos a abordagem dos níveis ou graus de participação: informação, consulta e envolvimento ativo. Trata-se de níveis crescentes de empoderamento ou partilha de poder e que nem sempre são garantidos nas IPs. Nosso objeto de estudo constituiu-se no processo de elaboração do Enquadramento e do PRH das bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória (SMV) e Jucu/ES. A pesquisa de caráter qualitativo recorreu aos levantamentos bibliográfico e documental (em especial dos materiais produzidos ao longo do planejamento) e entrevistas com atores estratégicos de ambas as bacias. Apesar de caracterizado como “participativo”, a análise do processo identificou problemas já no nível mais básico da participação: o da informação. O que compromete os resultados das consultas realizadas e principalmente o envolvimento ativo. Com a análise das possibilidades, limites e efetividade de cada um dos níveis de participação, esperamos contribuir com o aperfeiçoamento da qualidade democrática dos processos participativos de planejamento dos recursos hídricos conduzidos no âmbito dos CBHs.

**Palavras-chave:** Níveis de participação. Comitês de bacia. Enquadramento e plano de recursos hídricos. Bacia do rio Santa Maria da Vitória. Bacia do rio Jucu. Qualidade democrática dos processos participativos.

## ABSTRACT

Law 9,433 / 1997, which established the National Policy for Water Resources (PNRH, in Portuguese), predicted several collegiate decision-making bodies and also the management instruments to be developed, incorporating debates with different society segments. We recognize here a double challenge: to better understand the limits, possibilities and effectiveness of participatory institutions in Brazil – regarding water resources councils and river basin committees (CBHs); and to promote and qualify the participation of civil society and water users in particular. All these issues are highlighted in the elaboration and approval for the classification of water bodies and Water Resources Plans (PRH, in Portuguese). Considering that the democratic quality of the participatory processes is the result of different factors, in this article, we specifically dealt with the participatory methods in the planning instruments provided by PNRH. Regarding the various meanings attributed to "participatory", for this analysis, we assumed the approach of participation levels or degrees: information, consultation, and active involvement. These are increasing levels of empowerment or power-sharing and are not always guaranteed in participatory instances. Our study object consisted in the elaboration process for the inclusion and PRH of the hydrographic basins of Santa Maria da Vitória (SMV) river and Jucu river, both in the state of Espírito Santo. The qualitative research used bibliographical and documentary surveys (especially regarding the materials produced during the planning) and interviews with strategic actors from both basins. Although characterized as "participatory", the process analysis identified problems at the most basic level of participation: information. This compromises the query results carried out and mainly the active involvement. With the analysis of the possibilities, limits, and effectiveness of each level of participation, we expect to contribute to the improvement of the democratic quality of the participatory water resources planning processes conducted within the CBHs.

**Keywords:** Participation levels. River basin committees. Classification and water resources plan. Santa Maria da Vitória basin river. Jucu basin river. Democratic quality of participatory processes.

## CONSIDERAÇÕES PARA O SINGREH<sup>1</sup> – SÍNTESE

Reconhecendo os desafios das instituições participativas do SINGREH, como os CERHs e os CBHs na promoção da participação, especialmente, nos processos de elaboração dos instrumentos de planejamento de recursos hídricos, Enquadramento e PRH. Buscamos contribuir para o aperfeiçoamento da qualidade democrática dos processos participativos de planejamento dos recursos hídricos no âmbito do CBHs com a análise das possibilidades, limites e efetividade de cada um dos níveis de participação: Informação, Consulta e Envolvimento ativo. Priorizar a informação que é o primeiro nível da participação, e promovê-la em linguagem clara e acessível ao público envolvido com a gestão de recursos hídricos. Realizar as consultas precedidas de informação qualificada e assimilada pelos participantes para a tomada de decisão, além da escolha de metodologias bem definidas e adequadas com o público envolvido e tema abordado. O nível de envolvimento ativo para deliberação (as entrevistas podem ser um caminho) é resultado dos níveis anteriores, e teoricamente partilha-se poder. Portanto, é importante avaliar cada etapa do processo participativo em execução no sentido de reparar a persistência ao erro, e qualificar os participantes e automaticamente os debates e as decisões. Lançar mão da Educação Ambiental e de momentos festivos, culturais e religiosos, símbolos históricos como possibilidades sensibilizar para a participação social sem abrir mão dos tradicionais como consultas públicas, encontros técnicos, oficinas de trabalho ou por quaisquer outros meios quando necessário. Ou seja, tornar dinâmico o processo participativo de maneira a levar ao empoderamento e envolvimento ativo por parte dos cidadãos. Além disso, vale considerar a necessidade de avaliação processual dos processos participativos nos instrumentos de planejamento de recursos hídricos, com intuito de apreender, adequar, e aperfeiçoar tanto a elaboração, como a implementação e revisão de outros processos. E a partir dessa avaliação elaborar um manual de referência e recomendações com indicadores de efetividade do processo participativo, estratégias para promover os níveis de participação e a formação continuada dos entes do SINGREH. Por fim, compreender e aprimorar a participação democrática na gestão dos recursos hídricos deve constituir-se de um esforço contínuo.

---

<sup>1</sup> Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH).

## **CONSIDERATIONS FOR SINGREH<sup>2</sup> – SYNTHESIS**

Recognizing the challenges of SINGREH participatory institutions, such as CERHs and CBHs, in promoting participation, especially in the processes for the elaboration of water resources planning tools, classification, and PRH. We seek to contribute to the improvement of the democratic quality in the participatory water resources planning processes. This contribution will be within the CBHs scope regarding the analysis of the possibilities, limits and effectiveness of each of the levels of participation: Information, Consultation, and Active Involvement. To prioritize the information, the first level of participation is to promote the information in clear and accessible language to the public involved with the water resources management. To conduct the consultations preceded by information qualified and assimilated by the participants for decision-making, in addition to choosing well-defined and appropriate methodologies with the public involved and the topic addressed. The level of active involvement of deliberation (the interviews can be a choice), is a result of previous levels and theoretically sharing power. Therefore, it is important to evaluate each stage of the participatory process in execution in order to repair persistence to error, and to qualify participants and automatically debates and decisions. To make use of Environmental Education and festive, cultural and religious moments, historical symbols as possibilities to raise awareness for social participation without giving up the traditional symbols like public consultations, technical meetings, workshops or any other means when necessary. Namely, to make the participatory process dynamic in order to lead to empowerment and active involvement of citizens. In addition, it is worth considering the need for a process evaluation of participatory processes in the water resources planning instruments, with the aim of apprehending, adapting, and improving the elaboration, as well as implementation and review of other processes. Based on this evaluation, to elaborate a manual of reference and recommendations with indicators of effectiveness of the participatory process, strategies to promote the levels of participation and the continuous training of SINGREH entities. Finally, understanding and enhancing democratic participation in water resources management must be a continuous effort.

---

<sup>2</sup> National Water Resources Management System (SINGREH)

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01:</b> Graus de participação segundo Bordenave (1994) .....	48
<b>Quadro 02:</b> Degraus de participação segundo Arnstein (2002).....	49
<b>Quadro 03:</b> Graus de participação: Do menor para o maior.....	51
<b>Quadro 04:</b> Índice De Desenvolvimento Humano Municipal .....	73
<b>Quadro 05:</b> Composição dos CBHs SMV e Jucu .....	78
<b>Quadro 06:</b> Composição das diretorias dos CBHs SMV e Jucu.....	79
<b>Quadro 07:</b> Caracterização dos espaços participativos .....	87
<b>Quadro 08:</b> Espaços participativos na elaboração dos instrumentos de planejamento das bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu .....	88
<b>Quadro 09:</b> Comparativo dos eventos previstos e realizados .....	90
<b>Quadro 10:</b> Atividades propostas no RGM.....	98
<b>Quadro 11:</b> Previsão de eventos públicos e em plenária .....	104
<b>Quadro 12:</b> Comparativo dos eventos previstos e realizados: Quando e onde.....	112
<b>Quadro 13:</b> Ferramentas de informação, consulta e participação ativa .....	118

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01:</b> Graus de participação por Bordenave (1994) .....	48
<b>Figura 02:</b> Escala de níveis de vinculação .....	50
<b>Figura 03:</b> Localização das Bacias Hidrográficas (BH) dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu/ES.....	72
<b>Figura 04:</b> Mapa das UGRHs do ES .....	86
<b>Figura 05:</b> Número de participantes nas oficinas para definição do Roteiro Geral Metodológico .....	95

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACAPEMA – Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente  
ANA – Agência Nacional de Águas  
AGERH – Agência Estadual de Recursos Hídricos  
BH – Bacia Hidrográfica  
CA – Comissão de Acompanhamento e Coordenação  
CBH – Comitê de Bacia Hidrográfica  
CCE – Comissão das Comunidades Europeias  
CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos  
CESAN – Companhia Espírito Santense de Saneamento  
CF – Constituição Federal  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos  
CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente  
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente  
CST – Companhia Siderúrgica de Tubarão  
CVRG – Companhia Vale do Rio Doce  
DESAGUA – Enquadramento de Corpos d'água como Instrumento de Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável  
DM – Domingos Martins  
DMA – Diretiva Marco da Água  
DQA – Diretiva Quadro da Água  
DRH – Diretoria de Recursos Hídricos  
DRP – Diagnóstico Rápido Participativo  
EDP – Energias de Portugal S.A.  
EJA – Estaleiro Jurong de Aracruz  
ENCOB – Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas  
ESCELSA – Espírito Santo Centrais Elétricas S. A.  
FAES – Federação da Agricultura do Espírito Santo  
FCCBH – Fórum Capixaba de Comitês de Bacias Hidrográficas  
FINDES – Federação da Indústria do Espírito Santo  
GAT – Grupo de Acompanhamento do Trabalho

GRH – Gerência de Recursos Hídricos  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IEMA – Instituto Estadual de Meio Ambiente  
IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves  
INCAPER – Instituto Capixaba de Pesquisa Assistência Técnica e Extensão Rural  
INJAPA – Instituto Jacarenema de Pesquisa Ambiental  
IP – Instituição Participativa  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LABGEST – Laboratório de Gestão e Regulação de Recursos Hídricos  
LAI – Lei de Acesso à Informação  
MF – Marechal Floriano  
NTIC – Novas Tecnologias de Informação e Comunicação  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODM – Objetivo de Desenvolvimento do Milênio  
ODS – Objetivo do Desenvolvimento Sustentável  
OIDP – Observatório Internacional de Democracia Participativa  
OM – Observatório das Metrôpoles  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OP – Orçamento Participativo  
PCJ – Piracicaba, Capivari e Jundiá  
PDM – Plano Diretor Municipal  
PERH – Política Estadual de Recursos Hídricos  
PERH – Plano Estadual de Recursos Hídricos  
PIRH Doce – Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio Doce  
PIM – Plano de Informação e Mobilização  
PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente  
PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos  
PNRH – Plano Nacional de Recursos Hídricos  
PNSB – Política Nacional de Saneamento Básico  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PNPS – Política Nacional de Participação Social  
PP – Poder Público

PRH – Plano de Recursos Hídricos

PROFÁGUA – Programa de Pós Graduação em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos

PT – Plano de Trabalho

PTC – Plano de Trabalho Consolidado

RGM – Roteiro Geral Metodológico

RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória

RH – Recursos Hídricos

RT1 – Relatório Técnico 1

SC – Sociedade Civil

SD – Sem determinação

SEAMA – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SI – Sem Informação

SIGERH – Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SL – Santa Leopoldina

SMJ – Santa Maria de Jetibá

SMV – Santa Maria da Vitória

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TdR – Termo de Referência

UC – Unidades de Conservação

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UGRH – Unidade de Gestão de Recursos Hídricos

UP – Unidade de Planejamento

WWF – World Wild Fund for Nature

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	19
<b>2 OBJETIVOS</b> .....	30
2.1 OBJETIVO GERAL .....	30
2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS .....	30
<b>3 REVISÃO DE LITERATURA I</b> .....	31
3.1 A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS .....	31
<b>3.1.1 ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS PROPÕEM NOVO MODELO NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS</b> .....	32
3.2 A PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL PÓS 1988: OS DESAFIOS E OS AVANÇOS .....	35
3.3 GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS .....	40
<b>4 REVISÃO DE LITERATURA II</b> .....	46
4.1 PARTICIPAÇÃO – UMA PALAVRA, MUITAS INTERPRETAÇÕES .....	46
4.2 OS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO: DA INFORMAÇÃO À PARTILHA DE PODER .....	47
<b>4.2.1 INFORMAÇÃO</b> .....	52
<b>4.2.2 CONSULTA</b> .....	56
<b>4.2.3 ENVOLVIMENTO ATIVO</b> .....	59
<b>5 METODOLOGIA</b> .....	62
<b>6 RESULTADOS E DISCUSSÕES (I)</b> .....	70
6.1 ENQUADRAMENTO DE CORPOS DE ÁGUA E PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS DOS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA E JUCU – ANTECENTES E EVOLUÇÃO .....	70

<b>6.1.1 AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA E JUCU – DELIMITAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO .....</b>	<b>71</b>
<b>6.1.2 CRIAÇÃO DOS CBHS DOS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA E JUCU .....</b>	<b>74</b>
<b>6.1.3 ELABORAÇÃO DO ENQUADRAMENTO E PRH DOS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA E JUCU – ORIGEM E DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>82</b>
<b>7 RESULTADOS E DISCUSSÕES (II) .....</b>	<b>94</b>
<b>7.1 EXAMINANDO OS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DAS BACIAS DOS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA E JUCU.....</b>	<b>94</b>
<b>7.1.1 AS PROPOSTAS DE PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DAS BACIAS DOS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA E JUCU .....</b>	<b>97</b>
<b>7.1.2 CHECANDO A PARTICIPAÇÃO DURANTE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DAS BACIAS SMV E JUCU .....</b>	<b>109</b>
<b>7.1.3 DO DITO AO FEITO: HÁ UM TRECHO .....</b>	<b>116</b>
<b>8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>121</b>
<b>9 CONSIDERAÇÕES PARA O SINGREH.....</b>	<b>128</b>
<b>10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>131</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>140</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>149</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O direito à participação da sociedade na construção das políticas públicas e elaboração de seus instrumentos foi uma conquista no Brasil não somente na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), como também na Lei 9.433 de 1997 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). A CF/1988, no artigo 1º, constitui o Estado Democrático de direito, fundamentado pela soberania (autoridade superior) e a cidadania (direito que lhe permite participar da vida política). O parágrafo único deste artigo diz que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”, traduzindo a participação da sociedade nas decisões políticas (BRASIL, 1988).

Os mecanismos de participação direta previstos na CF/1988 foram o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, mas a nova Constituição também possibilitou a criação dos espaços públicos de participação paritária e legalmente constituídos como os conselhos, conferências, audiências, consultas, fóruns e o orçamento participativo (OP). Na terminologia de Avritzer (2008, p. 45), essas são as Instâncias Participativas (IPs) ou “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”.

Nessa mesma linha, a Lei 9.433/97, também conhecida como a Lei das Águas, criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), composto por instituições colegiadas, como o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) e o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH), entre outras. A PNRH fundamentou-se na gestão descentralizada e participativa, prevendo a participação do poder público, dos usuários de água e das comunidades na implementação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos (RH) e na composição dos integrantes do SINGREH. Outra novidade da referida lei foi o estabelecimento da bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão (BRASIL, 1997).

Com a descentralização para os estados e os CBHs, a PNRH aproxima a sociedade da oportunidade de tomada de decisão (“de baixo para cima”), estabelecendo uma abordagem multinível de forma democrática (OCDE, 2015).

O conceito de “cidadão”, tão fundamental nessa vertente, não pode ser entendido sem a ideia de participar dos destinos da “cidade” (a república) ou das águas. Contudo, o debate envolve a questão de saber se essa ideia (a participação) é o valor mais alto, digno por si mesmo e intrínseco à liberdade, ou se é um valor subordinado a ela e, portanto, instrumental (AVRITZER, 2009, p.62, grifo do autor).

Na opinião de Subirats (2008), somente com a participação social é possível avançar em formas de gestão da água que respondam aos critérios de sustentabilidade ambiental.

Nesse contexto estão os CBHs, que são fóruns colegiados com atribuição de deliberar sobre a gestão da água, compartilhando o poder de decidir com os representantes do poder público, dos usuários de água e da sociedade civil organizada que os compõem. Dentre suas competências, a principal delas é a aprovação e o acompanhamento da execução do Enquadramento de corpos de água e do Plano de Recursos Hídricos (PRH), instrumentos de planejamento e gestão de recursos hídricos, definidos pela PNRH.

Em termos técnicos o enquadramento é o estabelecimento da meta de qualidade da água a ser alcançada, ou mantida, em um segmento de corpo de água, de acordo com os usos pretendidos, conforme a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) nº 357/2005 (ANA, 2013). Para tanto, o objetivo do enquadramento está atrelado a uma dada vazão de referência, visando assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que foram destinadas e diminuir os custos de combate à poluição das águas, através de ações preventivas contínuas. Como decorrência, o enquadramento é uma referência para os demais instrumentos de gestão de recursos hídricos (outorga, cobrança e PRHs) e instrumentos de gestão ambiental (licenciamento e monitoramento), sendo, portanto, um importante elo entre o SINGREH e Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Os estudos técnicos e a proposição do enquadramento podem ser realizados no contexto do PRH da bacia (ANA, 2017).

Os PRHs são planos diretores que visam fundamentar e orientar a implementação da política e a gestão das águas (ANA, 2011). Esse instrumento é o primeiro passo para o reordenamento das ações relativas à gestão do uso múltiplo das águas no

país e deve ser realizado de forma descentralizada e participativa, atraindo para tanto novos agentes que não sejam apenas os órgãos governamentais (ANA, 2009). Dentre seus objetivos, podemos destacar: definição de uma agenda de recursos hídricos; compatibilização do uso, controle e proteção dos recursos hídricos às aspirações sociais; atendimento às demandas com foco no desenvolvimento sustentável; equilíbrio entre a oferta e a demanda de água; e, orientação do uso de recursos hídricos por meio de processo interativo. Estabelecer uma interdependência entre os PRHs e as demais políticas setoriais, é condição *sinequanon* para realizar a gestão integrada dos recursos hídricos (ANA, 2011).

Desta forma, o enquadramento e os PRHs devem ser negociados e firmado compromisso no âmbito dos CBHs e CERHs, tornando-se fundamental o fortalecimento das IPs do SINGREH para articular-se com as demais políticas públicas e implementar os instrumentos de planejamento (ANA, 2013). Para tanto, conforme a Resolução CNRH nº 91/2008, considera as diretrizes e recomendações dos CBHs para elaboração do enquadramento. E, cabe aos CBHs tanto a decisão pela elaboração do plano, quanto à articulação dos arranjos e recursos necessários, além do acompanhamento do processo e, por fim, sua aprovação, de acordo com a Resolução CNRH nº 145/2012.

Realizar o planejamento da gestão de recursos hídricos de forma participativa é uma tarefa desafiadora. Contudo, mais importante que elaborar um plano, é garantir que o mesmo seja produto do acordo produzido entre os atores envolvidos (ANA, 2013). Em outras palavras,

[...] a ampla participação dos usuários de água e da sociedade civil organizada é extremamente importante para enriquecer a tomada de decisão e para garantir que os problemas reais enfrentados pela sociedade sejam tratados corretamente (OCDE, 2015, p. 94).

Nas bacias de rios de domínio estadual (quando compreende apenas um estado), os responsáveis pela elaboração do Enquadramento e do PRH, são os órgãos gestores estaduais, enquanto que nas bacias de rios interestaduais (quando compreende mais de um estado), de domínio da união, a elaboração deve envolver os órgãos gestores estaduais e a Agência Nacional de Água (ANA). Em ambos os casos há

supervisão e a aprovação do PRH pelos respectivos CBHs, estaduais e interestaduais, respectivamente (ANA, 2013).

Em relação ao processo de elaboração do enquadramento, dentre as 27 unidades da federação, 17 delas definiram que se trata de um instrumento da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH), sendo que em 14 delas foi estabelecido que o enquadramento faz parte do PRH (ANA, 2013). Como veremos no estudo em questão, o enquadramento foi desenvolvido concomitantemente com o PRH. Em 2016, 12 unidades federativas possuíam atos normativos que enquadravam parcial ou totalmente seus corpos d'água (ANA, 2017).

No contexto nacional, considerando os PRHs interestaduais, 54% do território estavam cobertos por esses instrumentos até o final de 2016. Já no caso dos planos estaduais, que costumam focar em problemas mais específicos e definidos em função de seu menor recorte territorial, até o final de 2016 haviam sido elaborados 164, em 17 unidades da federação e outros 19 encontravam-se em processo de elaboração em quatro unidades federativas (Espírito Santo, Bahia, Pernambuco e Paraná) (ANA, 2017).

No Estado do Espírito Santo, onde se desenvolve essa pesquisa, dos 14 CBH's instituídos (13 de domínio estadual e um de domínio federal), em 2018, apenas três comitês haviam concluído o enquadramento, dentre eles o CBH Benevente, o CBH Santa Maria da Vitória (SMV) e o CBH Jucu; cinco estavam em construção e seis ainda não tem previsão para iniciar. Quanto à elaboração dos PRHs, oito CBHs tinham concluído, cinco estavam em construção com previsão de conclusão no mesmo ano. Já na bacia Litoral Centro Norte estava em discussão o financiamento para elaboração do seu plano, que possivelmente será com recursos de condicionante ambiental do Estaleiro Jurong de Aracruz (EJA) (AGERH, 2018).

A participação da sociedade na elaboração dos instrumentos de planejamento envolvendo as IPs, como conselhos e comitês, é um procedimento institucionalizado e legalmente constituído. Mas, apesar dos números citados acima, ainda há um longo caminho a percorrer em relação ao aperfeiçoamento do processo de elaboração desses instrumentos de planejamento.

As ações previstas nos PRHs dificilmente são calculadas nos orçamentos dos órgãos gestores estaduais de RH. Nas bacias onde há recursos da Cobrança pelo uso da água, poucas ações previstas nos planos são implementadas, portanto, isso reflete na baixa efetividade da implementação dos PRHs (ANA, 2017). A efetividade da implementação não tem sido monitorada, além disso, há um baixo nível de desenvolvimento dos processos de planejamento e a articulação com outras políticas não tem sido plenamente desenvolvida (LIMA, 2014). A dificuldade de implementação dos planos interfere na credibilidade das instituições com o poder de decidir, no caso dos CBHs, e pode gerar frustrações no público envolvido, sociedade em geral. Os planos, muitas vezes são considerados “tigres de papel”, pois não são implementados, e não passam de processos feitos para terceiros cumprirem (OCDE, 2015).

Neste contexto, as vastas experiências de participação nas diversas políticas públicas no Brasil têm despertado o interesse de análise, demanda-se urgentemente por avaliação dos processos participativos (IPEA, 2010, 2013; OCDE, 2015).

Avaliar essas novas experiências de gestão é, por isso mesmo, tarefa tanto desafiadora quanto necessária, principalmente num contexto como o nosso atualmente marcado pela hegemonia do ideário participacionista que faz da participação panacéia para todos os males, ao mesmo tempo em que a destitui de sentido. Se é verdade que assistimos hoje no Brasil ao pulular de iniciativas inovadoras de gestão, pouco sabemos ainda sobre as bases nas quais se dão esses encontros entre públicos e instituições (TATAGIBA, 2003, p.21).

A questão em discussão é a qualidade democrática dos processos participativos. Antes, a participação ocorria somente por meio de eleições, mas depois, os movimentos sociais que defendiam o aprofundamento da democracia, trouxeram mecanismos participativos na gestão do Estado (DAGNINO, 2014). O debate da questão não é novidade, mas está centrado nos procedimentos participativos. Para discutir a análise da qualidade democrática dos processos há várias perspectivas, por exemplo:

A efetividade da participação, no que respeita à democratização dos processos de gestão e melhoria na qualidade dos seus resultados, depende de alguns condicionantes, cuja identificação e discussão têm animado, a produção e os debates no âmbito da teoria democrática contemporânea (TATAGIBA, 2003, p.15).

Escorel (2015) aborda alguns aspectos que incidem na qualidade dos processos participativos, como, aprimoramento, mudança da organização, discussão sobre seu papel, criação de novas formas de participação (redes sociais, manifestações de ruas, festas populares), pois as instâncias existentes não suprem todas as demandas dos diversos interesses.

Embora a participação seja necessária para melhorar os resultados das políticas, “[...] não é toda e qualquer experiência participativa que será capaz de produzir esses resultados, mas apenas aquela que promova e resulte de um efetivo envolvimento dos atores por ela afetados” (TATAGIBA, 2003, p.33).

As análises mais gerais sobre a participação nos processos de elaboração de planejamento de RH indicam que, mesmo existindo crescimento quantitativo, persistem problemas relacionados à qualidade da participação. Dentre as razões está a falta de capacitação técnica ou política, de grande parte dos usuários, para atuar efetivamente nos vários fóruns. A sensação de falta de legitimidade e visibilidade dos conselhos e CBHs também tende a enfraquecer a participação (IPEA, 2012).

Avritzer (2008) distingue três formas pelas quais os cidadãos ou associações da sociedade civil integram os procedimentos de tomada de decisão política: nos processos de baixo para cima (caso dos OPs), há livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo; nas instituições onde atores estatais e da sociedade civil participam simultaneamente em condições de partilha do poder (como os conselhos ou CBHs, previsto por lei e sua não instauração pressupõe sanções); em ações de ratificação pública nos quais a sociedade civil não participa do processo decisório, mas é chamada a referendá-lo publicamente.

Outra perspectiva avaliativa é a proposta pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP) (OIDP, 2006; PARÉS, 2009) cujos trabalhos fundamentaram a proposta de participação pública da Diretiva Quadro da Água (DQA) da União Europeia, baseada nos diferentes graus de participação no planejamento e gestão da água (ESPLUGA, 2008; SUBIRATS, 2008). Em seu mapa conceitual, o OIDP propõe cinco dimensões de análise de qualidade democrática de

processos participativos: Coordenação do processo, Quem participa, Sobre o que se participa, Como se participa e Resultados da participação.

Esse esforço avaliativo também incide sobre a PNRH e seus instrumentos e espaços participativos. Segundo a ANA (2013) a elaboração e aprovação dos planos de bacia no Brasil são uma realidade crescente. Contudo, os comitês aprovam os PRHs, mas frequentemente, nem eles e nem os órgãos gestores estaduais têm como implementá-los porque os planos “[...] não são suficientemente precisos, realistas ou viáveis [...]” (OCDE 2015, p. 93). Ou ainda, em geral são mal coordenados e de fraca efetividade prática devido à falta de capacidade de implementação e financiamento (ANA, 2017).

Portanto, o reconhecimento da necessidade de “[...] avaliar regularmente o processo e os resultados do engajamento das partes interessadas para aprender, adequar e aperfeiçoar a governança da água [...]” (OCDE, 2015, p. 97) torna-se latente, pois, tal engajamento pode proporcionar um maior grau de envolvimento, que levará a um maior poder de decisão da população (OCDE, 2015). Nos termos da própria OCDE (2015, p. 62), “[...] *Mind the gaps, bridge the gaps* – Reconheça as lacunas, preencha as lacunas [...]”.

Assumindo os ideários (teórico, político e legal) dos processos de planejamento dos RHs, este trabalho busca examinar as expectativas e/ou responsabilidades sobre eles colocados em relação à participação social – especificamente aos métodos que possibilitam tal participação. Porém, a participação pode ser entendida de diferentes formas (BORDENAVE, 1994; TATAGIBA, 2003; ESPLUGA, 2008; SUBIRATS, 2008). Por exemplo, Machado (2003, p.130) aponta que o termo acomoda-se a diferentes interpretações, pois “[...] se pode participar ou tomar parte em alguma coisa de formas diferentes, que podem variar da condição de simples espectador, mais ou menos marginal, à de protagonista em destaque”.

Contudo, há diferenças muito significativas na forma em como cada um dos modelos interpreta e concretiza a participação na gestão. Ou seja, a participação da sociedade sendo estratégia integrante dos modelos de gestão democrático-popular e gerencial recebe, contudo, significados distintos no âmbito de cada um desses modelos. E assim sendo, podemos afirmar que os impactos potenciais das experiências

participativas estão previamente e parcialmente determinados em função do modelo de gestão que as orientam e estruturam (TATAGIBA, 2003, p. 16).

Assim, para fugir da armadilha da imprecisão conceitual e teórica dos métodos de participação, ou seja, diante das dificuldades de discutir a participação a partir das técnicas ou das metodologias descritas, optamos e recorreremos à análise dos níveis ou graus de participação, neste estudo.

A compreensão da participação em graus ou níveis variados tem amplo suporte na literatura das ciências sociais como apontam Bordenave (1994), Arnstein (2002), Parés (2009), Henriques (2013), entre outros. Nesse sentido, não é suficiente definir se o processo é participativo, mas, se a participação pode ser compreendida como um processo com diferentes graus de envolvimento e empoderamento, noutros termos, de partilha de poder.

Bordenave (1994), por exemplo, propõe sete níveis de participação, sendo eles: Informação/reação, Consulta facultativa, Consulta obrigatória, Elaboração/recomendação, Co-gestão, Delegação e Autogestão. Enquanto Arnstein (2002) destaca os oito degraus da escada da participação cidadã, divididos em três níveis: Controle cidadão, Delegação de poder e Parceria (níveis de poder cidadão), Pacificação, Consulta e Informação (níveis de concessão mínima de poder), Terapia e Manipulação (Não participação).

Em seu debate sobre fortalecimento das relações governo-cidadão, a OCDE também assume que a “participação pública” deve ser compreendida como um processo que engloba diferentes níveis: “Informação, Consulta e Envolvimento ativo” (OCDE, 2002). A DQA também usa esse referencial em suas recomendações para os governos membros ao propor o fortalecimento e aprimoramento das políticas públicas relativas aos recursos hídricos.

De maneira geral, todos apresentam diferentes níveis de participação que são classificados a partir do grau de envolvimento ou empoderamento dos cidadãos. Destacamos que, independente da denominação, o último grau coincide na partilha de poder (DAGNINO, 2014; AVRITZER, 2008; SUBIRATS, 2008), concepção de

participação que assumimos neste trabalho. Mas, ressaltamos que independente da análise, precisamos considerar que nem toda participação, de fato, viabiliza a partilha de poder.

Consideramos que ampliar a qualidade democrática dos processos de elaboração dos instrumentos de planejamento de recursos hídricos não significa apenas maior protagonismo dos cidadãos (em termos quantitativos e qualitativos), mas implica também, potencializar a solução dos problemas reais, a garantia do uso múltiplo das águas e a própria conservação dos recursos hídricos. Ainda assim, os mecanismos, métodos, técnicas, espaços para promover a participação, assumida aqui como “partilha de poder”, são questões estratégicas se queremos aperfeiçoar os processos de planejamento de recursos hídricos e seus resultados de forma a garantir a construção de políticas públicas de forma participativa, realista e exequível.

Cabe acrescentar que este trabalho é um desdobramento do projeto de pesquisa *Aperfeiçoamento de processos participativos de planejamento de recursos hídricos no âmbito de comitê de bacia* (CNPq 462399/2014-1) desenvolvido pelo Laboratório de Gestão de Recursos Hídricos e Desenvolvimento Regional (Labgest) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Como estudantes do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos (PROFÁGUA), fomos convidadas a colaborar com a pesquisa, cujo tema vai ao encontro dos objetivos do próprio Profágua.<sup>3</sup> O trabalho em conjunto significou oportunidades adicionais de vivência acadêmica, potencializando os resultados deste estudo. Com os pesquisadores do Labgest compartilhamos os referenciais conceituais, parte da metodologia e do recorte de análise, buscando detalhar e problematizar alguns aspectos que não foram contemplados no projeto geral. Em especial, partilhamos o desejo de que nossa investigação possa “[...] contribuir para o aperfeiçoamento da qualidade democrática dos processos de planejamento de recursos hídricos” (LabGest, 2018, p. 7, no prelo).

---

<sup>3</sup> Outros dois projetos de alunos do ProfÁgua estão em fase de elaboração nessa mesma perspectiva: Planejamento dos recursos hídricos: análise da qualidade democrática com foco nos participantes (Adriane de Oliveira Santos Barbosa, 2019); Planejamento dos recursos hídricos: análise da qualidade democrática com foco na comunicação (Simone Alves Fernandes, 2019). Por compartilhar o mesmo recorte de análise, alguns trechos nessa introdução e, especialmente, o capítulo 6 foi desenvolvido em conjunto – sob a supervisão da orientadora comum.

Para discutir os níveis de participação possibilitados em processos de planejamento de RHs, mais especificamente Enquadramento e PRH, tomamos como objeto de análise os processos realizados para as bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu, ambas no Estado do Espírito Santo, Brasil. A escolha do processo participativo de planejamento para este estudo deu-se a partir do universo dos cinco planos avaliados pela pesquisa geral. O nosso recorte foi definido pela proximidade territorial, visto que atuamos profissionalmente como membro do Sistema Integrado de Gerenciamento Recursos Hídricos do Espírito Santo (SIGERH/ES), como membro do CERH/ES, do CBH Doce e do CBH Guandu/ES. Desta forma, este trabalho permitiu-nos melhor conhecer e avaliar nossa realidade e campo de atuação, buscando colaborar para o aperfeiçoamento da gestão em nível local.

As bacias hidrográficas do rio Santa Maria da Vitória e do rio Jucu constituem-se nos principais mananciais de abastecimento de água para a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e os municípios serranos que a compõem. Garantem ainda, a geração de 25% da energia elétrica produzida no estado do Espírito Santo. Na Unidade de Gestão de Recursos Hídricos (UGRH) que engloba as duas bacias em estudo, estão inseridos 10 municípios capixabas com uma população estimada em 1.850.000 habitantes.

Os processos de Enquadramento e o PRH nas bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu aconteceram concomitantemente e para as duas bacias conjuntamente. Os trabalhos aconteceram entre julho de 2013 e novembro de 2016. O contratado foi o Consórcio NIP S.A. e PROFILL. A condução do processo participativo foi baseada no Plano de Informação e Mobilização Social (PIM) desenvolvido na região das bacias hidrográficas mediante a realização de eventos específicos como: reuniões plenárias, setoriais e públicas, oficinas e evento público. Para a análise em questão da participação, identificamos os documentos produzidos como Roteiro Geral Metodológico (RGM), Relatório Técnico 1 (RT1), Plano de Trabalho (PT) e PIM. Também realizamos entrevistas com atores estratégicos no processo, tanto do órgão gestor estadual, como também dos comitês de bacia e da academia, conforme será descrito na metodologia.

Em resumo, os resultados demonstraram que, apesar de caracterizado como “participativo”, a análise do processo identificou problemas já no nível mais básico da participação: o da informação. O que compromete os resultados das consultas realizadas e, principalmente, o envolvimento ativo. Considerando a análise da qualidade democrática do processo participativo em estudo, pretende-se buscar contribuições para o aperfeiçoamento de processos semelhantes.

A organização deste trabalho está pautada rigorosamente no roteiro exigido no documento diretriz para elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) – Profágua/UFES. Além da Introdução, inclui Objetivos gerais e específicos; Revisão de Literatura I e II; Metodologia; Resultados e Discussões I e II, Conclusões e Recomendações; Considerações para o SINGREH e Referências Bibliográficas. É importante acrescentar também, que foram utilizadas as normalizações da UFES para referenciar, citar e formatar documentos.

A formação em Ciências Biológicas, a atuação profissional no Consórcio Público Rio Guandu e a participação no Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/ES), no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Guandu (CBH Guandu/ES) e no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (CBH Doce) corroboram para o estudo em questão.

## 2 OBJETIVOS

### 2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a qualidade democrática dos processos de planejamento de recursos hídricos segundo os níveis de envolvimento e empoderamento dos atores participantes.

### 2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Identificar e discutir procedimentos de participação pública relativos à informação;
- Identificar e discutir procedimentos de participação pública relativos às consultas;
- Identificar e discutir procedimentos de participação pública relativos ao envolvimento ativo;
- Discutir a relação entre os três níveis de participação pública nos processos analisados.

### 3 REVISÃO DE LITERATURA I

#### 3.1 A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

A água é um recurso natural indispensável para a vida dos seres vivos em geral e imprescindível à produção de bens e serviços necessários ao desenvolvimento econômico e social. A água é um elemento vital, portanto, sem ela não há vida. Porém, os impactos ambientais sobre ela vêm provocando um ciclo de crises (WOLKMER e PIMMEL, 2013). A crise hídrica compromete o desenvolvimento econômico, a saúde pública e o equilíbrio ambiental, e pode ocorrer tanto pelo comprometimento da qualidade como da disponibilidade hídrica.

As preocupações suscitadas com a realidade dos recursos hídricos têm induzido, em todo o mundo, uma série de medidas governamentais e sociais, objetivando viabilizar a continuidade das diversas atividades públicas e privadas que têm como foco as águas doces, em particular aquelas que incidem diretamente sobre a qualidade de vida da população (MACHADO, 2003, p.121).

As mudanças relacionadas à gestão dos recursos hídricos são também resultado do cenário político-social. Conforme assinalam Espluga e Subirats (2008), a partir do final do século XX cresce a necessidade de participação na gestão dos bens públicos, como a água. A perda da legitimidade das instituições públicas estimulou a inclusão de novos atores sociais na defesa dos interesses públicos.

A evolução dos regimes democráticos foi privando os setores da sociedade a exercer com plenitude sua cidadania. O inconformismo com tal atitude repercutiu em movimentos de reivindicação expressando preocupações coletivas. E cada vez mais o poder público incapaz diante das questões complexas (SUBIRATS, 2011).

Na temática dos recursos hídricos não foi diferente a real situação de comprometimento da disponibilidade hídrica, tanto em relação à escassez, quanto da perda da qualidade exigiu novas abordagens, pois o modelo de gestão centralizado e tecnocrático não era mais suficiente. Essa exigência oportuniza a participação de novos atores, incluindo a sociedade civil e os usuários de água na representação dos seus interesses.

Comentaremos a seguir, como as organizações multilaterais<sup>4</sup> vão orientar os governos nacionais sobre a necessidade de um modelo de gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos. No Brasil as mudanças ocorridas a partir da CF/1988 também favorecem o modelo de gestão participativa – que se consolidam com a aprovação da Lei Nº 9.433/1997. Só a partir dessa contextualização é possível discutir os processos participativos de planejamento de recursos hídricos.

### **3.1.1 ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS PROPÕEM NOVO MODELO NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS**

A partir da década de 1970, a participação social na gestão ambiental e dos recursos hídricos passou a receber cada vez mais atenção da comunidade internacional. Buscando prevenir problemas de escassez e deterioração dos recursos hídricos, melhorar o estado dos ecossistemas aquáticos e promover o uso sustentável da água, as conferências orientavam os governos nacionais a favorecer a informação e promover a participação da sociedade. Várias conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) tratam do tema, dentre elas destacam-se: a) as que trataram a questão ambiental em sua globalidade, como Meio Ambiente Humano (Estocolmo/72), Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92) e a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo (Rio+10/ 2002); b) as que abordavam especificamente os recursos hídricos, como Mar del Plata (1977), Água e Meio Ambiente (Dublin/1992); c) as que tinham como foco a Educação Ambiental, como a Primeira Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental (Tbilisi/1977); d) as que tratam do acesso a informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de meio ambiente, como a Convenção de Aarhus (Aarhus/1998).

No ano de 2000, a Comunidade Europeia aprova a DQA que resulta numa grande mudança no modelo de gestão dos recursos hídricos, incluindo diversos graus de participação cidadã. O eixo dessa participação é justamente no planejamento e

---

<sup>4</sup> Organizações Multilaterais: No contexto deste trabalho, são organizações internacionais formadas por dois ou mais estados, com o intuito de integrar, regular normas, celebrar acordos, entre outros, a exemplo da ONU, OCDE, Banco Mundial, etc.

gestão dos recursos hídricos, com intuito de obter melhores resultados e respostas adequadas aos problemas reais da sociedade atual (ESPLUGA e SUBIRATS, 2008).

Durante a conferência sobre a questão ambiental e sua globalidade, em Estocolmo, proclamou-se sobre a necessidade de participação igualitária dos cidadãos, das comunidades, empresas e instituições assumindo suas respectivas responsabilidades num esforço comum (MMA, 2018).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) propôs o fortalecimento dos grupos sociais relevantes para promover e qualificar sua participação nos processos decisórios. E a Agenda 21 ressaltou a importância de aprimorar as instituições, os mecanismos, competências e potencial para o gerenciamento das ações em prol do desenvolvimento sustentável.

Em Joanesburgo, reconheceu-se que o desenvolvimento sustentável requer a participação ampla na formulação de políticas públicas, tomada de decisões e implementação em todos os níveis. Além de assumir a responsabilidade coletiva dos três eixos do desenvolvimento sustentável: econômico, social e ambiental.

Nas conferências exclusivas sobre recursos hídricos, um marco na proposta da participação é do encontro de Mar Del Plata que recomendou aos países incentivar a participação pública como parte integrante do processo de tomada de decisão e de uma troca de informações ininterrupta (CEPAL, 1988).

A Conferência de Dublin indicou a necessidade de novas estratégias de avaliação, desenvolvimento e gerenciamento dos recursos hídricos a partir de alguns princípios baseados numa abordagem participativa. A Declaração de Dublin expressa em seu 2º princípio que

[...] a abordagem participativa implica o fomento à consciencialização da importância da água em todos os setores público e privado e sugere que as decisões sejam tomadas na base, com ampla participação e consulta pública e o envolvimento dos usuários no planejamento e implementação dos projetos (ONU, sn, 2018).

Nas conferências com foco na Educação Ambiental, destacamos Tbilisi<sup>5</sup>, que estabeleceu em seus objetivos a promoção da participação com intuito de proporcionar aos indivíduos e grupos sociais a voz ativa na resolução dos problemas ambientais. Além disso, constou a mobilização da sociedade em geral com objetivo de utilizar diversos ambientes educativos e uma ampla gama de métodos para comunicar e adquirir conhecimentos sobre o meio ambiente.

Em relação à tratativa do acesso a informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de meio ambiente, chamamos a atenção para a Convenção de Aarhus, que destacou

[...] a melhoria do acesso do público à informação e a sua mais ampla participação nos processos de tomada de decisões são ferramentas essenciais para garantir a sensibilização da população para as questões ambientais e promover uma melhor aplicação do direito do ambiente. Esses fatores contribuem, pois, para reforçar e garantir a eficácia da política ambiental estabelecida [...] (CCE, 2003, p.2).

Nos encontros que trataram sobre meio ambiente em geral, um dos destaques é o Princípio 10 da Declaração do Rio.

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos (MMA, sn, 2017).

A Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou por meio da Resolução A/RES/58/217, o período de 2005 a 2015, como a Década Internacional “Água para a vida”, e dentre seus objetivos, destacamos o de garantir a participação das mulheres no desenvolvimento dos recursos hídricos. O intuito da ONU era alcançar

---

<sup>5</sup> No início da década de 80, mobilizado pela Conferência de Tbilisi, o Brasil sancionou a Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) que define o princípio da educação ambiental em todos os níveis de ensino e da comunidade, com intuito de capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente, introduziu mecanismos de gestão colegiada e participativa como o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) (BRASIL, 1981).

os objetivos internacionalmente estabelecidos na Agenda 21, nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs – 2000/2015) e no Plano de Implementação de Johannesburgo (2002) (ONUBR, 2018).

Em setembro de 2015, a ONU aprovou novas metas para o Desenvolvimento Sustentável, a Agenda 2030, que prevê 17 objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), que são integrados e indivisíveis e mesclam as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. As metas fomentam ações em áreas fundamentais, como: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria. Destacamos, o ODS 5, “[...] empoderar todas as mulheres e meninas para que possam atuar enfaticamente na promoção do desenvolvimento sustentável, por meio da participação na política, na economia, e em diversas áreas de tomada de decisão” (ONUBR, sn, 2018).

Em resumo, desde a década de 1970 a ONU vem recomendando e alertando para a necessidade de uma nova governança dos bens comuns em todo mundo, com o envolvimento da sociedade civil num pacto para perpetuação da vida (WOLKMER e PIMMEL, 2013). Para Jacobi (2012, p.2), “[...] governança transcende uma visão de gestão porque é uma construção conceitual, teórica e operacional associada a uma visão hidropolítica”. Segundo o autor, governança envolve a relação Estado e a sociedade, e, em função da fragilidade do Estado, o conceito de governança acaba por delinear a interação entre o governo e a cidadania na implementação das políticas públicas.

A governança pode estar pautada pela responsabilidade financeira administrativa, ou ainda, abranger em suas metas o fortalecimento da democracia, a conscientização dos direitos humanos e procedimentos que incluam a participação de diversos atores (multistakeholders).

### 3.2 A PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL PÓS 1988: OS DESAFIOS E OS AVANÇOS

Diante dos novos contextos e das mudanças da sociedade, o Estado brasileiro também vai ser pressionado a mudar sua relação com a sociedade. A aprovação

da Carta Magna de 1988 assegurou “[...] a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988, art. 204). Segundo preconiza a CF/1988, a participação é primordial para construção democrática e deve ser considerada a diversidade de contextos e atores, por isso, muitos são os modelos e possibilidades de envolvimento da sociedade nas decisões.

A partir da nova Constituição há um crescimento de instituições como conselhos gestores e conferências públicas. O surgimento e a evolução desses movimentos devem ser vistos dentro do contexto das sociedades democráticas na qual a participação social se torna cada vez mais importante e decisiva, devendo ser ampla, saindo das reivindicações imediatas para garantir um avanço qualitativo, e propondo, inclusive, alternativas para a realização do desenvolvimento sustentado e da educação que estabeleça uma nova aliança entre a humanidade e a natureza (REIGOTA, 1991). Podemos observar no Brasil uma infraestrutura participativa bastante diversificada tanto em sua forma, como em seu desenho institucional. Especialmente após o processo constituinte, além da expansão das formas já praticadas, surgiram também novas formas de participação no Brasil democrático (AVRITZER, 2008).

Por exemplo, as conferências são espaços de ampla participação social, onde representantes do poder público e da sociedade apresentam e discutem propostas para o fortalecimento e adequação no ciclo de elaboração e planejamento de políticas públicas. No caso da Assistência Social e da Saúde, realizam-se conferências nacionais desde 1930, expressando tradição na organização das mesmas (AVRITZER, 2009). Mas na maioria das outras áreas as conferências significam uma grande inovação. Manifestam as mudanças do contexto sociopolítico, como a resposta à industrialização, o agravamento da crise hídrica, exigindo novas formas de gestão adequadas às novas realidades. No caso dos recursos hídricos, foi realizada em 2010, a Conferência Nacional das Águas (CONÁGUAS) como um espaço de debates para fortalecer as políticas públicas do Plano Nacional de Recursos Hídricos. A conferência não teve caráter deliberativo, uma vez que os conselhos e comitês já possuem essa função. O espaço foi usado

como ambiente consultivo para debater propostas e caminhos para os desafios da gestão das águas no Brasil (MMA, 2018).

Já os conselhos gestores apresentam uma nova “relação entre o Estado e a sociedade, viabilizando a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitando à população o acesso aos espaços em que se tomam decisões políticas, tendo a possibilidade de exercer controle social sobre o Estado” (GOHN, 2014, p.5).

Segundo Gonh (2016), a primeira década de 2000, influenciada pela nova conjuntura econômica, configurou uma nova relação nas políticas de governo e seus projetos para a sociedade, ou seja, trouxe inovações para o associativismo brasileiro, seja impulsionada pelas mobilizações articuladas pelas políticas públicas, ou pelas parcerias entre a comunidade organizada e o poder público.

Dentre as diversas formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário,

[...] o Orçamento Participativo (OP) adquiriu proeminência particular [...], [...] no caso brasileiro, a motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputarem o termo participação (AVRITZER, 2009, p. 65).

De acordo com Lüchmann (2014), o OP pode ser considerado uma das experiências democráticas mais inovadoras no campo das inovações democráticas no mundo contemporâneo. Especialmente a experiência de Porto Alegre (RS), pelo seu pioneirismo na construção de um complexo mecanismo de interlocução política com a população.

Outro exemplo de inovação democrática são os Planos Diretores Municipais (PDM) previsto no Estatuto das Cidades, como principal instrumento utilizado para a garantia do desenvolvimento urbano, visa criar um sistema de planejamento e gestão da cidade no sentido de orientar as políticas públicas a serem desenvolvidas em todas as áreas da administração pública municipal. Sua elaboração será realizada tendo por base a efetiva participação da sociedade em todas as fases de seu processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos de tomada de decisão por meio de debates, audiências e consultas públicas. Além desses,

também existem conferências sobre assuntos de interesse, projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano por iniciativa popular (BRASIL, 2001).

Machado (2003, p.132) aponta as inovações contidas no referido Estatuto:

[...] novo instrumento de natureza urbanística voltado para induzir – mais do que normalizar – as formas de uso e ocupação do solo; nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade; e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal.

Essas formas de relação Estado-sociedade correspondem ao que Avritzer (2008, p. 45) denomina Instituições Participativas (IPs): “[...] formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. O autor diferencia três tipos de IPs pelas quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política, expressas em desenhos institucionais diferenciados: desenho participativo “de baixo para cima”, desenhos institucionais de partilha de poder e desenho institucional de ratificação pública.

Conforme Avritzer (2008) o primeiro tipo de IP caracteriza-se pela livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas “de baixo para cima”, o OP é o exemplo mais conhecido no Brasil. Neste contexto,

[...] é uma forma de balancear a articulação e participação ampla da população por meio de cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo eleitoral. A soberania passa a ser partilhada com um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de livre participação. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação” (AVRITZER, 2009, p. 37).

A segunda maneira como as IPs podem se constituir, ainda segundo Avritzer (2008), é através do processo de partilha de poder. Caracteriza-se pela participação simultânea dos atores estatais e atores da sociedade civil e se diferencia do modelo anterior porque “[...] não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo

participativo” (AVRITZER, 2008, p. 46). Nesta situação estão, por exemplo, os conselhos de saúde. Moldados pelo desenho institucional de partilha de poder, seu surgimento foi produto da convergência de dois movimentos sociais importantes no processo de redemocratização do Brasil: um por parte de profissionais da saúde e outro dos usuários dos serviços de saúde. Ambos com motivações que delineavam a reivindicação da participação democrática para decidir sobre seus interesses.

O terceiro tipo de IP seria aquele no qual ocorre um processo de ratificação pública, ou seja, os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente. Os PDMs são um exemplo: apesar de envolver mais atores sociais no momento da ratificação, a relação da sociedade com o poder de decidir, é com uma decisão previamente tomada pelo Estado, ou seja, a sociedade é convidada apenas para referendá-lo (AVRITZER, 2008).

Segundo Avritzer (2008), esses três tipos de arranjos participativos podem ser diferenciados a partir de três variáveis “[...] na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação” (AVRITZER, 2008, p. 46).

Considerando a categorização das formas de inserção da sociedade civil nas políticas públicas propostas por Avritzer (2008), os processos participativos de planejamento de recursos hídricos, Enquadramento e PRH, podem ser compreendidos como IPs. Embora os PRHs são aprovados em última instância pelos CBHs, os mesmos são considerados uma IP híbrida, pois ocorre também o terceiro modelo proposto por Avritzer (2008, p.46) “[...] processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente”.

Apesar do avanço quantitativo de IPs em todas as áreas, ainda há um longo caminho para o aperfeiçoamento dessas instâncias, em especial sobre seu efetivo impacto nas políticas públicas. Analisando a participação democrática na área da saúde, especialmente as conferências, Escorel (2015) identificou que elas se

revelam paliativas: apesar de democráticas são pouco resolutivas. A autora enfatiza que as IPs podem suprir os déficits democráticos dos modelos tradicionais, mas se cumprirem alguns condicionantes: diversidade de composição, acompanhada de simetria de poder interno e de representatividade dos participantes; processos democráticos de deliberação e de tomada de decisão; transparência e mecanismos de responsabilização pelas decisões e suas consequências; e formas de pressionar o poder constituído, tanto para que este leve em conta as deliberações tomadas nas IPs quanto para que as instâncias possam efetivamente acompanhar e monitorar a formulação e implementação das políticas governamentais.

Mas, há de considerar que a democracia é um processo contínuo, cíclico, de construção, desconstrução e reconstrução (AVRITZER, 2008; DAGNINO, 2014). É nesse cenário de avanços e recuos da participação na gestão pública, que o Brasil pressionado pelas recomendações internacionais sobre a gestão dos recursos hídricos e também por organizações ambientais a nacionais, aprova a PNRH em 1997 e institui organismos colegiados para a tomada de decisão sobre assuntos afetos à água. São criados o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERHs) e os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) com atuação no território da bacia hidrográfica, outra inovação em termos de gestão. Um dos instrumentos da nova política é o planejamento participativo dos recursos hídricos.

### 3.3 GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS

Na década de 90, as mudanças na governança dos recursos hídricos no Brasil, que já vinham ocorrendo a nível regional, ganham legalidade nacional com a Lei nº 9.433/1997, conhecida como a Lei das Águas, que instituiu a PNRH e representou uma mudança de paradigma na gestão dos recursos hídricos, sobretudo na forma como vinha sendo realizada pelo Estado. Foi criado o SINGREH, que se caracteriza como um conjunto de vários organismos colegiados de tomada de decisão, caso dos Conselhos Estaduais e dos Comitês de Bacia e, ainda, os instrumentos da gestão que deveriam ser desenvolvidos. Nesse novo contexto jurídico-institucional ganham destaque os processos participativos de elaboração e aprovação do enquadramento e dos planos de bacia que são, nos termos da Lei das Águas, instrumentos de

planejamento e gestão de longo prazo com o objetivo de fundamentar e orientar a implementação da política e o gerenciamento dos recursos hídricos.

Dentre os fundamentos da PNRH é oportuno mencionar: a água como um bem público, de uso comum do povo, e acrescenta Machado (2003, p.125) que “[...] deve ser compartilhada com o propósito de atender aos interesses coletivos de toda a população, interação conflituosa entre um conjunto significativo de interesses sociais diversos”. Além desse, água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da PNRH e atuação do SINGREH; a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 1997).

É oportuno destacar que a nova Lei coloca fim à gestão tradicional de recursos hídricos, tecnocrática e centralizadora para dar lugar a um modelo de gestão integrada, descentralizada e participativa, representando uma mudança de paradigma. Introduce a gestão tripartite, onde a sociedade civil, o poder público e os usuários de água passam a participar dos processos decisórios em uma bacia hidrográfica. Contudo,

[...] a lógica da gestão territorial participativa e descentralizada contida no modelo de gestão que norteia a relação Estado-sociedade e a administração pública das águas não pode esconder o fato de que o termo “participação” se acomoda a diferentes interpretações, já que se pode participar ou tomar parte em alguma coisa de formas diferentes, que podem variar da condição de simples espectador, mais ou menos marginal, à de protagonista de destaque. Assim, a pretendida e esperada participação da sociedade, dos usuários e das comunidades em geral é contemplada formalmente pela lei e garantida por meio de sua representação nos comitês e demais organismos de bacia hidrográfica, assim como nos conselhos estaduais e nacionais. Mas, a participação efetiva e material da sociedade deve ser garantida também através de outros mecanismos, que valorizem as histórias particulares de cada localidade e as diversas contribuições das populações envolvidas, incorporando-as aos planos diretores e ao enquadramento dos cursos de água. Não se trata apenas de apresentar à população um plano diretor de bacia, elaborado no espaço de trabalho fechado do corpo técnico-científico do poder público, objetivando validá-lo, mas de garantir a efetiva participação da população local na consolidação e materialização de um pacto através da prática política do que

chamamos de “gestão integrada com negociação sociotécnica” (MACHADO, 2006, p. 183, grifo do autor).

Considerando a diversidade de atores, Subirats (2008) enfatiza que todo processo participativo exige uma identificação dos atores protagonistas da referida política e do processo. Na gestão de recursos hídricos, por exemplo, os usuários de água são imprescindíveis, considerando os múltiplos usos na bacia. Nesse sentido, a DQA aborda a participação pública na gestão dos recursos hídricos voltada para arranjos que permitem que as pessoas influenciem o resultado dos planos de bacia e processos de trabalho.

Para Lima (2014, p.37) é preciso levar em conta que

[...] a participação qualificada é requisito para uma boa governança dos recursos hídricos, o que implica a adoção de medidas para melhorar o funcionamento das arenas participatórias, como também para incentivar e aperfeiçoar a atuação da população nos conselhos, comitês e outros órgãos voltados para isso.

Entretanto, há vários problemas: fraca articulação institucional, falta de definição de uma agenda estratégica, construída e pactuada entre esses entes e o não exercício pleno da representação institucional e representatividade insuficientes (LIMA, 2014).

Machado (2003) aponta algumas fragilidades a serem vencidas para efetiva participação da sociedade nos órgãos colegiados como os CBHs: tradição forte de uma cultura administrativa centralizadora e tecnocrática; as diferentes interpretações do termo participação; envolvimento tímido dos municípios no processo; suscitar as novas ideias da política de recursos hídricos; e por fim, duas mudanças que ocorrem por qualquer nova lei, a introdução de modelos de conduta antes inexistentes e a modificação das relações dos indivíduos entre si e entre esses e o Estado.

Mas, a reforma não se resume à descentralização e à participação. Muitos outros desafios refletem no que tange a governança multinível da água. O planejamento das bacias hidrográficas, a implementação da cobrança pelo uso da água, a gestão dos usos múltiplos da água, e a participação dos usuários e da sociedade civil são fatores que afetam a implementação da PNRH. Ela ocorre de forma diferenciada considerando a enorme diversidade de características das bacias hidrográficas no

Brasil, como também na capacidade das instituições responsáveis por essa articulação (OCDE, 2015).

A Lei das Águas definiu seis instrumentos de gestão, dentre eles dois estão relacionados ao planejamento: o Enquadramento dos Corpos de Água em Classes, segundo os usos preponderantes da água e os Planos de Recursos Hídricos (PRHs). Os planos são elaborados em três níveis: Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), de cunho eminentemente estratégico, que abrange todo o território nacional; Plano Estadual (ou Distrital) de Recursos Hídricos (PERH), estratégico no âmbito estadual ou distrital, tem ênfase nos sistemas estaduais de gerenciamento de RHs; e, Planos de Bacia ou plano diretor de RHs, documento programático para a bacia, contendo as diretrizes de uso dos recursos hídricos (ANA, 2013).

O planejamento na gestão dos recursos hídricos é um processo que busca definir possibilidades de utilização desses recursos e orientar a tomada de decisão, principalmente na minimização dos conflitos pelo uso da água, sejam existentes ou potenciais, considerando os múltiplos interesses dos usuários da água, do poder público e da sociedade civil organizada. Os processos de planejamento para ambos os instrumentos devem ser orientados por três situações: identificação da situação atual dos recursos hídricos; previsão da situação desejada; e o estabelecimento de acordos entre as esferas do poder público, dos segmentos usuários e da sociedade civil organizada para o alcance da situação possível, levando em conta a capacidade financeira da sociedade e as perspectivas futuras para a região (ANA, 2011).

Segundo a PNRH, os processos de elaboração e aprovação tanto do Enquadramento quanto do PRH, além da ampla participação social, devem levar em conta os interesses sociais, econômicos, políticos e ambientais do território da bacia, que serão negociados e compromissados nos CBHs e nos CERHs. Dessa forma, ambos os instrumentos são estratégicos para busca de soluções comuns e minimização dos conflitos existentes e potenciais, considerando os múltiplos usos da água (ANA, 2013).

De acordo com o artigo 3º da Resolução CNRH nº 91/2008 determina que a proposta do Enquadramento precisa ser desenvolvida em conformidade com o PRH,

preferencialmente durante a sua elaboração. Ainda no mesmo artigo, o parágrafo 2º estabelece que “o processo de elaboração da proposta de enquadramento dar-se-á com ampla participação da comunidade da bacia hidrográfica, por meio da realização de consultas públicas, encontros técnicos, oficinas de trabalho e outros”. No mesmo sentido, a Resolução CNRH nº 145/2012, que estabelece diretrizes para elaboração dos PRHs determina no Art. 6º que

Os estudos elaborados referentes ao Plano de Recursos Hídricos serão divulgados, em linguagem clara, apropriada e acessível a todos, pela entidade responsável pela sua elaboração. § 1º A participação da sociedade em cada etapa de elaboração dar-se-á por meio de consultas públicas, encontros técnicos, oficinas de trabalho ou por quaisquer outros meios de comunicação, inclusive virtuais, que possibilitem a discussão das alternativas de solução dos problemas, fortalecendo a interação entre a equipe técnica, usuários de água, órgãos de governo e sociedade civil, de forma a contribuir com o Plano de Recursos Hídricos. § 2º Estratégias de Educação Ambiental, Comunicação e Mobilização Social serão também empregadas nas etapas respectivas, de forma a contribuir com o Plano de Recursos Hídricos.

O fato de a bacia hidrográfica ser o recorte para elaboração de tais instrumentos, resulta em agregar os anseios de várias políticas setoriais, fazendo dos mesmos bases para o desenvolvimento do território. Considerando que o Enquadramento e o PRH ponderam perspectivas de desenvolvimento da região e desta forma, ultrapassando os limites da política de recursos hídricos, pressupõe-se a existência de ações que geram impactos sobre a quantidade e qualidade da água. Torna-se indispensável efetivar a gestão integrada das águas através de articulação com as outras áreas (gestão ambiental, saneamento básico, planejamento, etc.) associadas a diversidade física, biótica, social, entre outros aspectos. Enquanto o Enquadramento está fortemente relacionado a outras políticas, como de uso e ocupação do solo, saneamento básico, entre outras, os planos são instrumentos indutores dessa articulação.

Por isso, os planos devem ser entendidos como um pacto resultante de um processo dinâmico que favorece as negociações político-institucionais e a participação pública. Oportunidade de mobilização dos atores sociais da bacia que se associam para discutir seus problemas e buscar soluções, além do reconhecimento do papel deliberativo dos comitês. Após sua elaboração, o maior desafio é a execução desses

planejamentos, ou seja, do plano se tornar em ações pautadas na realidade. Pois, para serem implementados dependem de apoio político e articulação dos atores envolvidos. Portanto, o funcionamento do SINGREH, conselhos e comitês de bacia, possuem papel fundamental para efetividade do planejamento (ANA, 2013).

## 4 REVISÃO DE LITERATURA II

### 4.1 PARTICIPAÇÃO – UMA PALAVRA, MUITAS INTERPRETAÇÕES

Segundo Bordenave (1994, p. 22) “[...] a palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte [...]”. Desta forma,

[...] uma sociedade participativa seria, então, aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa. Toda a estrutura social e todas as instituições estariam organizadas para tornar isso possível” (BORDENAVE, 1994, p. 25).

Toro (1997, p.11) diz que “Quando as pessoas são convocadas para participar de um processo de decisão, convoca-se vontades, discursos, decisões e ações com um objetivo em comum. Por isso, durante o processo há sentidos e interpretações compartilhados”. Desta forma, “[...] quanto mais tiver sido participativo o processo de sua elaboração, mais estas escolhas refletirão a vontade de todos e serão por todos compartilhadas” (TORO, 1997, p.13). Mas, cabe ressaltar que:

[...] a inclusão democrática leva à massificação da política: embora a participação cresça em termos quantitativos, ela pode diminuir muito em termos qualitativos. Como essa participação tem um efeito considerável no processo decisório, há um grande risco de que sua baixa qualidade repercuta também na qualidade do governo e dos governantes (AVRITZER, 2009, p. 67).

Em defesa da participação, Machado (2003, p.131) afirma que “[...] é também parte importante na construção de uma nova forma de encarar a gestão de recursos públicos caros e escassos”. E ainda “[...] uma pessoa envolvida na tomada de decisão sentir-se-á comprometida e procurará vê-la cumprida. Será, portanto, um agente de implementação dessas decisões, não apenas um agente passivo”.

Neste trabalho, assumimos a concepção de participação como partilha de poder (AVRITZER, 2008; DAGNINO, 2014; SUBIRATS, 2008). Ressaltamos que independente da análise, precisamos considerar que nem toda participação de fato viabiliza a partilha de poder. O desenho de partilha de poder é exitoso e possui maior independência do sistema político, mas deve ser implementado com uma

sociedade civil forte e a garantia da participação em lei para bloquear a vontade da sociedade política que é contra a participação (AVRITZER, 2008).

Para Subirats (2008), as alternativas participativas podem ajudar a avançar na resolução dos problemas existentes nas comunidades, especialmente aqueles relacionados à água. Desta forma, o poder público, organizações, entidades e a sociedade civil, vão aprendendo a compartilhar problemas e responsabilidades. O que significa reconhecer, conciliar e reconciliar interesses, equilibrar preferências e construir compromissos coletivos de governabilidade. O que exige eleger, priorizar e fazer política. Decidir desde valores e prioridades, compartilhando poder.

Contudo, Tatagiba (2003) adverte que a participação pode ser estratégia para consolidar uma democracia de baixa intensidade, contribuindo e promovendo a apatia política, mesmo que as expectativas e os discursos que sobre ela se fazem ressaltem sua potencialidade no sentido da ampliação e aprofundamento do projeto democrático. Em síntese: “[...] a participação pode não ser pública, nem tampouco democrática” (TATAGIBA, 2003, p. 15).

Diante das diferentes interpretações e sentidos atribuídos ao termo participação, a análise da qualidade democrática dos processos participativos de planejamento de recursos hídricos, e mais especificamente do critério “como se participa” sugere a leitura dos níveis de participação. A partir dessa abordagem é possível discutir qual o grau ou nível de participação que tem sido propiciado nos processos de elaboração dos instrumentos de planejamento de recursos hídricos. E em que medida essa participação se aproxima da partilha do poder. Para isso partimos dos debates teóricos e das recomendações dos organismos internacionais, inclusive da DQA que trata da participação na gestão dos recursos hídricos.

#### 4.2 OS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO: DA INFORMAÇÃO À PARTILHA DE PODER

Bordenave (1994) retoma a etimologia da palavra participação para lembrar que a expressão deriva de “parte” e remete a três dimensões: fazer parte, tomar parte e ter parte. Essas expressões indicam que é possível fazer parte sem tomar parte, e que

a segunda representa um nível mais intenso de participação – o que já sugere diferentes possibilidades e inferências. Para se avaliar a participação num grupo ou organização, segundo o autor, é preciso responder a duas questões fundamentais: “Qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões? Quão importantes são as decisões de que se pode participar?” Das possíveis respostas feitas a essas questões, resulta a conhecida escala dos graus ou níveis de participação (Figura 1):

**Figura 01:** Graus de participação por Bordenave (1994).



Fonte: Bordenave (1994, p. 31)

Os graus de participação ilustrados pela Figura 01 podem ser descritos conforme o Quadro 1:

**Quadro 01:** Graus de participação segundo Bordenave (1994).

GRAU	CARACTERÍSTICAS	EXEMPLO
Informação/reacção	Os membros informam de uma decisão já tomada.	A informação repassada aos trabalhadores de uma fábrica que uma de suas unidades será fechada dentro de alguns meses.
Consulta Facultativa	Solicitação de críticas e sugestões.	Caixa de sugestões dentro de uma empresa.
Consulta Obrigatória	Subordinados são consultados obrigatoriamente, mas a decisão é da administração.	A negociação salarial entre patrões e empregados.
Elaboração/	Processo de elaboração	Ato de a população fazer uma

recomendação	de planos e medidas que a administração pode aceitar ou rejeitar, sempre justificando suas posições.	sugestão de uma política pública para uma área específica, com anuência da administração pública.
<b>GRAU</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>EXEMPLO</b>
Co-gestão	Administração compartilhada por mecanismos de co-decisão e colegiado.	Comitês de fábricas, conselhos gestores de políticas públicas (saúde, educação), orçamentos participativos.
Delegação	Autonomia em certos campos ou jurisdições antes reservados aos administradores.	Empresas que delegam autonomia decisória para os funcionários em determinadas áreas.
Autogestão	O grupo determina objetivos, escolhas, meios e controles, sem qualquer autoridade externa.	Empresas autogeridas por trabalhadores.

FONTE: Baseado em Bordenave (1994).

Na perspectiva do poder do cidadão, a participação pode ser classificada de acordo com a proposta de Arnstein (2002), que destaca os oito degraus da escada da participação cidadã, conforme registrado no Quadro 2.

**Quadro 02:** Degraus de participação segundo Arnstein (2002).

<b>ESCALA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ</b>		
8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão.
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder.
4	Consulta	
3	Informação	

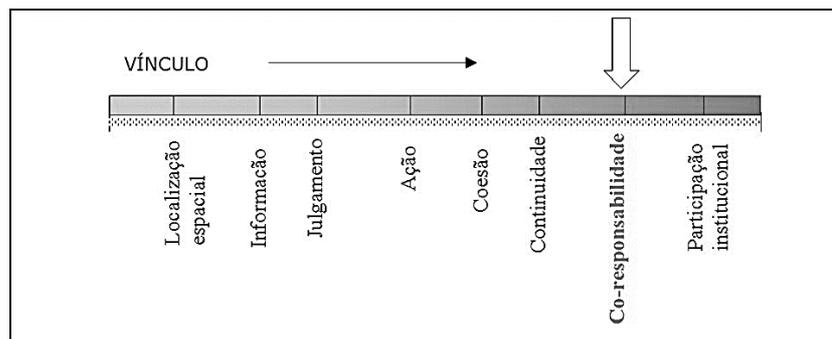
ESCALA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ		
2	Terapia	Não participação.
1	Manipulação	

FONTE: ARNSTEIN ([1969], 2002, p. 16).

Nota-se que os degraus da escada da participação cidadã são agrupados pelo nível de poder concedido ao cidadão. Observa-se que nos degraus um e dois não é concedido nenhum poder aos tomadores de decisão, pressupõe-se que seja o momento de interação, um ponto de partida.

Recentemente, Henriques (2013) esboçou uma proposta de níveis de participação vinculada ao envolvimento dos participantes em um processo de mobilização (Figura 2).

**Figura 2:** Escala de níveis de vinculação.



Fonte: Henriques (2013, p. 44).

Em sua proposta de análise da qualidade democrática dos processos participativos, Parés (2009) trata a dimensão método participativo a partir dos seguintes critérios: Grau de participação, Capacidade da proposta, Qualidade da Informação, Qualidade da Deliberação e Evolução do Processo Participativo. A questão do Grau de participação é avaliada de acordo com a escala de qualidade descrita no Quadro 3:

**Quadro 03:** Graus de participação: Do menor para o maior.

ESCALA DE QUALIDADE	
	Somente informação
	Somente deliberação
	Somente decisão
	Informação e deliberação
	Informação e decisão
	Deliberação e decisão
	Informação, deliberação e decisão

Fonte: Baseado em Parés, 2009.

Considerando essa escala, segundo Parés (2009), nos processos nos quais ocorrem apenas informação ou comunicação, o grau ou nível de participação é menor. Enfatiza que nas situações de maior qualidade democrática, os participantes recebem informações necessárias, podendo deliberar sobre, em condições de igualdade e de tomar decisão de forma democrática.

Os organismos internacionais tendem a tratar a participação a partir dos níveis de envolvimento na relação entre governo e cidadãos em um ambiente democrático (OCDE, 2002, 2015; CCE, 1998). A DQA alerta que o termo “participação pública” deve ser visto como um processo de envolvimento crescente em três grandes níveis: informação, consulta e envolvimento ativo.

A necessidade de fortalecimento das relações entre o governo e os cidadãos pode ser realizada de forma prática pela informação, consulta e envolvimento ativo. E pode levar à democracia representativa, resultando na participação dos cidadãos na elaboração das políticas públicas (OCDE, 2002).

Segundo a DQA, a participação pública é “um meio de melhorar a tomada de decisões, criar consciência de questões ambientais e para ajudar a aumentar a aceitação e o compromisso com a intenção dos planos”. Caracteriza-se como um processo que abrange três níveis crescentes de envolvimento: informação pública – sobre o plano, desde as primeiras etapas, e sobre os procedimentos de decisão; consulta pública – período oficial de apresentação e de observações por parte de interessados e do público em geral; e envolvimento ou participação ativa – das

peças e entidades interessadas ou afetadas e o público em geral nos processos de decisão (CCE, 2000, p. IV).

A seguir descrevemos os fundamentos de cada um dos níveis propostos pela DQA (CCE, 2000) que se refere ao processo de participação no planejamento e gestão da água:

#### **4.2.1 INFORMAÇÃO**

Como vimos, vários autores comungam com a ideia de que a informação é o primeiro passo dos processos participativos (BORDENAVE, 1994; ARNSTEIN, 2002; PARÉS, 2009; ESPLUGA, 2008; SUBIRATS, 2008; HENRIQUES, 2013).

Segundo Bordenave (1994, p.68) “[...] não há participação popular sem informação qualitativamente pertinente e quantitativamente abundante sobre os problemas, os planos e os recursos públicos”. Garantir o acesso à informação é difundi-la a todas as partes interessadas e ao público em geral (ESPLUGA, 2011). Desta forma, se a informação disponibilizada está sendo absorvida satisfatoriamente pode indicar qualidade ao processo de participação na gestão de recursos hídricos (LIMA, 2014).

Toro e Wernek (1997, p. 12) reconhecem “[...] a mobilização social como um ato de comunicação [...]” “[...] que exige ações de comunicação no sentido amplo, enquanto processo de compartilhamento de discurso, visões e informações”. Segundo Toro e Wernek (1997, p. 55): “Se as pessoas têm que ter autonomia, iniciativa e responsabilidade compartilhada, elas precisam e têm o direito a ter acesso a toda a informação. É um direito e uma exigência para uma participação livre e consciente”.

Na mesma linha, o OIDP (2006) considera que um processo participativo deve oferecer aos participantes toda a informação necessária para opinar e decidir, portanto, a informação deve ser plural e de qualidade, clara e útil em relação aos objetivos do processo.

Considerando que o modelo de governança da água envolve múltiplos atores, instituições, inter-relações, interesses e possibilidades de negociação, o acesso à

informação é estratégico neste novo modelo para resultar no atendimento aos anseios da coletividade.

Em nível internacional, as organizações enfatizam a importância do acesso à informação ambiental como condição para uma participação qualificada. Por exemplo, o que diz no Princípio 10 da Declaração do Rio que estabelece de forma clara o direito de acesso a informações ambientais:

[...] No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. [...] (MMA, 2017).

Neste sentido, retomamos a Convenção de Aarhus quando diz que

[...] a melhoria do acesso do público à informação e a sua mais ampla participação nos processos de tomada de decisões são ferramentas essenciais para garantir a sensibilização da população para as questões ambientais e promover uma melhor aplicação do direito do ambiente. Esses fatores contribuem, pois, para reforçar e garantir a eficácia da política ambiental estabelecida [...] (CCE, 2003, p.2).

A Agenda 21 Global, por sua vez, estabeleceu o dever dos países e das organizações internacionais de rever e fortalecer os sistemas e serviços de informação, conforme descrito no capítulo 40,

Deve-se dar ênfase especial à transformação da informação existente em formas mais úteis para a tomada de decisões e em orientá-la para diferentes grupos de usuários. Devem-se estabelecer ou fortalecer mecanismos para converter as avaliações científicas e sócio-econômicas (sic) em informação adequada para o planejamento e a informação pública. Devem-se utilizar formatos eletrônicos e não-eletrônicos (sic) (CNUMAD, 1992).

Segundo a DQA, para garantir a participação do público em geral, inclusive dos utilizadores das águas, na elaboração e atualização dos planos de gestão de bacias hidrográficas, é necessário fornecer informações adequadas acerca das medidas previstas e do progresso alcançado na sua execução, por forma a permitir

a participação do público em geral antes da adoção das decisões finais relativas às medidas necessárias.

A DQA estabeleceu diretrizes para garantir o acesso a informações na elaboração, revisão e atualização dos PRHs, dentre elas: Estados-Membros devem publicar e facultar ao público o calendário e o programa de trabalhos, inclusive com a lista das consultas a serem feitas, uma síntese das questões significativas relacionadas à gestão da água detectadas na bacia, o plano de gestão e os programas e projetos a ele relacionados (CCE, 2000).

No Brasil, a Lei Federal de Acesso a Informação (LAI) Nº 12.527/2011 regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas de interesse coletivo e geral. Considera como informação o conjunto de dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato (art.4º, inc.I). É dever do poder público e direito da sociedade obter informação relativa que se refere à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

Em relação às políticas ambientais, destacamos a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938/81, Art. 4º, inciso V – à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Já a PNRH prevê, no art. 26º, a garantia de acesso aos dados e informações a toda sociedade. Mais especificamente para a elaboração de planos de bacias, a Resolução CNRH nº 145/2012 determina que os estudos realizados no processo de planejamento de recursos hídricos sejam “[...] divulgados em linguagem clara, apropriada e acessível a todos pela entidade responsável pela sua elaboração”. Entretanto, sua abordagem quanto às estratégias de participação indica a realização de atividades de Educação Ambiental, Comunicação e Mobilização Social nas etapas de elaboração do PRH. Especialmente a Educação Ambiental é um momento estratégico de acesso à informação ambiental, tanto para o público envolvido nos

trabalhos de planejamento como para outros setores da sociedade. Porém, especificamente nos processos de elaboração dos instrumentos de planejamento e gestão dos recursos hídricos é pouco empregada, principalmente com intuito de informar a sociedade.

Apesar das recomendações e da legislação, a questão da informação, especialmente nos processos de planejamento, é uma das grandes dificuldades. Há necessidade de capacitações e conscientização do papel do cidadão sobre sua participação nos espaços do sistema. “Falta informação e as pessoas desconhecem o SINGREH. Precisa qualificar a participação da sociedade e aumentar a veiculação de informações do SINGREH em veículos de massa” (LIMA, 2014, p. 38). A assimetria ou falta de informação entre os diferentes níveis de governo e entre os atores estratégicos envolvidos ainda gera uma lacuna de informação que marca a gestão de recursos hídricos no Brasil. Em alguns casos há poucos dados e informações disponíveis, mas, quando estão disponíveis pode acontecer de não serem compartilhadas gerando essa assimetria de informação (OCDE, 2015).

Há grupos com maior capacidade política e técnica, que tradicionalmente detém o poder (seja político, econômico ou do conhecimento). São os grupos com maior capacidade política de concentrar as discussões,

[...] ‘o poder’ e ‘o saber’ (que inclui conhecimento e informações) são faces de uma mesma moeda. Cada vez mais, o acúmulo de força política está relacionado ao aumento da capacidade de apropriação de conhecimentos e informação, que amplia a capacidade argumentativa em espaços conquistados de participação. É, portanto, mais do que ‘ter acesso a informações’: é apropriar-se de todo o potencial informativo intrínseco a uma determinada informação, de seu significado para a luta específica a ser empreendida, da pertinência e relevância de um determinado argumento (embasado em conhecimento e informação) para o objetivo que se pretende (BRASIL, 2006, grifo no documento).

Sem esse reconhecimento e a introdução de mecanismos que busquem compensar essas desigualdades, assegurando a expressão dos interesses dos setores menos favorecidos, a participação toma forma de mera legitimação, em que a participação na fase de execução passa a se caracterizar como mera aquiescência a decisões

tomadas previamente pelos setores privilegiados da sociedade. Para Santos e Saito (2006, p. 25)

[...] no caso específico da gestão dos recursos hídricos, se materializa quando os processos participativos em curso são direcionados para a qualificação da água como um bem privado, desqualificando as lutas históricas de acesso à água e sua caracterização como bem público.

Porém, não se trata apenas de traduzir informações, mas sim da transparência da informação que deve ser pública e de fácil acesso. Desta forma, a transparência é abordada como um dos instrumentos de avaliação da efetividade, integralidade e legitimidade das novas práticas de governança participativa como um fator-chave nos processos democráticos, que contribuem para promover mais igualdade, justiça social e bem estar dos cidadãos (EMPINOTTI, JACOBI, FRACALANZA, 2017). Entretanto, identificar se as informações estão sendo disponibilizadas não garante a acessibilidade e assimilação adequadamente do público alvo.

#### **4.2.2 CONSULTA**

As consultas são apresentadas por Espluga (et. al., 2011, p. 6) como

A consulta supõe uma implicação direta ao público, oferecendo a oportunidade de reação às propostas iniciais da administração. Trata-se de um processo em que se deve recorrer a comentários, experiências, sugestões, percepções e ideias dos agentes consultados. Implica colocar os documentos a disposição do público para que este apresente suas observações por escrito, organizar audiências públicas ou receber ativamente os comentários e opiniões do público, mediante pesquisas e entrevistas, por exemplo.

Enquanto Bordenave (1994, p.69) destaca que “[...] um governo democrático aberto à participação é aquele que informa corretamente, ouve cuidadosamente e consulta ativamente a população”.

Para Buarque (1999, p. 66) é “[...] um conjunto de técnicas de consulta a atores, instituições e especialistas, supondo um tratamento separado dos três tipos de consultados e suas lógicas”. Sistemáticamente, pode ser: Oficina de trabalho de atores sociais (Workshop), Oficina de trabalho institucional (Workshop), Diagrama

Institucional, Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), Entrevista Estruturada ou Semiestruturada, Caminhadas de Reconhecimento, Técnicas Delfos.

Em termos das organizações internacionais, as consultas são consideradas “[...] uma relação bidirecional limitada entre o governo e os cidadãos” (OCDE, 2002, p. 66). Dentre as ferramentas que podem ser utilizadas, existem [...] Processos abertos de perguntar, ouvir e prestar contas sobre temas determinados, com prazo e canais de respostas definidos; Discussões com grupos representativos ou específicos, com entrevistas individuais e sessões plenárias para recolher seus pontos de vista e reações; Pesquisas de opinião pública; Inclusão de cidadãos individuais (peritos ou representantes de organizações) em órgãos consultivos; Workshops, Seminários, Conferências; Audiências Públicas e Plebiscitos (OCDE, 2002, p. 66-71).

A DQA define consulta como uma forma menos intensa de participação pública, mas busca aprender com os comentários, experiências e ideias dos *stakeholders*<sup>6</sup>. Na concepção da DQA, durante as consultas públicas, os comentários devem ser registrados por escrito em formulários, e-mail ou cartas. Mas, considera outras formas, como a oral ou as ativas (entrevistas, workshops, conferências), apresentando o tema principal aos *stakeholders* e convidando-os para manifestação de sua percepção e prestar sua contribuição.

Além do objetivo de aprender a observar e perceber as ideias dos agentes interessados, a consulta é realizada após o término de alguma fase do processo e permite envolver um maior número de participantes com menos intensidade, ao contrário do envolvimento ativo que reúne com mais frequência, porém com menor número de participantes e, conseqüentemente, manifestam seus interesses e opiniões (ESPLUGA e SUBIRATS, 2008).

No Brasil, a CF/1988, prevê que a soberania popular será exercida pelo voto direto e secreto e, ainda, pelo plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Enquanto que no inciso II, parágrafo 2º do artigo 38, prevê realizar audiências públicas com a

---

<sup>6</sup> Stakeholders: No contexto do trabalho em questão significa atores estratégicos na gestão dos recursos hídricos.

sociedade civil. Estas práticas têm sido relevantes nos processos de elaboração das políticas públicas no Brasil. Principalmente com a utilização das Novas Tecnologias de Informação de Comunicação (NTIC), que ampliou a oportunidade de participação dos cidadãos.

No sítio eletrônico do Governo Brasileiro<sup>7</sup> complementa que “[...] as consultas públicas são processos democráticos para construção conjunta de políticas públicas entre governo e sociedade”. Com a colaboração dos cidadãos, empresas, movimentos e organizações da sociedade as ações e programas do governo poderão atingir seus objetivos e ser aprimorados de acordo com as demandas coletivas. Neste mesmo sítio, disponibilizam-se os links das consultas públicas disponíveis nos portais dos órgãos federais.

Para fins da elaboração do Enquadramento, a resolução CNRH nº 91/2008 determina que: dar-se-á com ampla participação da comunidade da bacia hidrográfica, por meio da realização de consultas públicas, encontros técnicos, oficinas de trabalho e outros. No mesmo sentido, a Resolução CNRH nº 145/2012 estabelece diretrizes para a elaboração dos PRHs e de acordo com o artigo 6º a

Participação da sociedade em cada etapa de elaboração dar-se-á por meio de consultas públicas, encontros técnicos, oficinas de trabalho ou por quaisquer outros meios de comunicação, inclusive virtuais, que possibilitem a discussão das alternativas de solução dos problemas, fortalecendo a interação entre a equipe técnica, usuários de água, órgãos de governo e sociedade civil, de forma a contribuir com o PRH.

Como veremos, no processo estudado, considerou-se como consultas as reuniões públicas. Trata-se de uma prática comum, porém, há registros de consultas mais elaboradas, inclusive via Internet, realizadas em outros planejamentos. Como exemplo, podemos citar o processo de revisão do PRH das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), entre 2016/2017, em que as consultas presenciais seguiram-se de uma fase de consulta por Internet oportunizando o aprofundamento e ampliação do debate.

---

<sup>7</sup> www.gov.br, BRASIL, 2018.

### 4.2.3 ENVOLVIMENTO ATIVO

Teoricamente, o nível de envolvimento ativo ou empoderamento dos cidadãos corresponde ao mais alto grau de participação, que os autores denominam Autogestão – o grupo determina objetivos, escolhas, meios e controles, sem qualquer autoridade externa (BORDENAVE, 1994); Controle Cidadão – nível de poder de decisão (ARNSTEIN, 2002); processos que reúnam informação, deliberação e decisão (PARÉS, 2009); Participação Institucional – envolvimento dos participantes com um processo de mobilização (HENRIQUES, 2013); e de desenhos institucionais de partilha de poder entre Estado e sociedade (AVRITZER, 2008).

Nas referências dos organismos internacionais o envolvimento ativo é definido como a forma mais avançada de relação entre o governo e o cidadão, na qual os governos reconhecem e apoiam a participação dos cidadãos na construção da agenda política e na formulação das políticas públicas sem restringir as atribuições do governo (OCDE, 2002).

A DQA não caracteriza o nível de envolvimento ativo, mas enfatiza que se trata de divulgação de informações para o público em geral e, como é mais seletivo, exige que seja mais representativo. Desta forma, as consultas, dirigidas especialmente aos *stakeholders* (público estratégico) complementam e controlam o envolvimento ativo de maneira a contemplar todos os interesses envolvidos (CCE, 2003). Neste sentido, aproxima-se da noção de participação como partilha de poder.

Mesmo que a DQA não detalhe as condições para promover esse “envolvimento ativo”, outros documentos mais recentes que a Diretiva, indicam alguns caminhos para promover tal envolvimento ativo: Entrevistas, Ouvir ativa, Workshops, Sessões criativas, Júri de cidadão, Sistemas de Informação Geográfica Interativos (Web SIG), Audiências públicas, Monitoramento/avaliações participativas, Ferramentas informáticas para o processamento de comentários públicos (CCE, 2003). Ou seja, sugerem-se técnicas, ferramentas que podem ser não apenas utilizadas, mas recriadas segundo cada contexto, públicos e objetivos.

Para a DQA a participação ativa no processo de planejamento hídrico deveria envolver não somente as partes tradicionalmente mais interessadas na gestão da água, e sim toda a sociedade em geral, através de fóruns ou grupos de trabalho específicos. Implica, não somente, na celebração de reuniões específicas com as partes interessadas e o público em geral de onde se identificam problemas coletivamente e se propagam medidas e atitudes para afrontá-los. Mas, também que os diferentes setores da população sejam convidados a contribuir ativamente no processo de planejamento, deliberando sobre os problemas e contribuindo para a busca de soluções, quer dizer, influenciando em maior ou menor grau na tomada de decisão.

No caso da gestão de recursos hídricos, o envolvimento ativo/partilha de poder ocorreria durante a aprovação dos PRHs, uma vez que é competência dos CBHs, um grupo mais restrito. Mas, mesmo assim é resultado de um processo participativo, ocorre o envolvimento daqueles atores que contribuem com informações e propostas, é um “[...] pacto construído dos atores envolvidos” (ANA, 2013, p. 21). Já o processo de planejamento não propiciaria exatamente isso se recorrermos a categorização de IPs proposto por Avritzer (2008, p.46) “[...] processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente”. Por outro lado, os CERHs e CBHs são IPs que “[...] constituem desenhos institucionais de partilha de poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais” (AVRITZER, 2008, p. 44). Esse arranjo incorpora um número restrito, e legalmente instituído que obriga a instauração do processo participativo, sob pena de sanções.

Na situação nacional, não temos uma tratativa no mesmo nível de detalhamento que a DQA, entretanto, no que se refere à elaboração do Enquadramento e do PRH, são orientados pelas Resoluções CNRH nº 91/2008 e nº 145/2012, respectivamente. Porém, as mesmas são genéricas, ou seja, não estabelecem os níveis de participação, conforme a DQA – informação, consulta e envolvimento ativo. Por um lado, tem seu aspecto positivo, pois, permite inúmeras possibilidades de participação, não engessando o processo. Mas, em contrapartida, não discriminar os

três níveis de participação, pode levar a sua banalização, resumindo a participação a simples presença das pessoas.

Embora Bordenave (1994), Arnstein (2002), Parés (2009) Henriques (2013) e a OCDE (2009), OIDP (2006), DQA (2000) coincidam que a participação pode ter um nível crescente de envolvimento, culminando na partilha de poder, é desafiador fazer a análise da qualidade democrática.

Contudo, Espluga e Subirats (2008) alertam sobre a associação direta entre o maior grau de participação e a maior qualidade democrática do processo. Ressaltam, que quanto maior o grau de participação, mais se ampliam os direitos e responsabilidades dos cidadãos, embora exista muitos outros elementos que condicionam a qualidade democrática do processo participativo. Acrescentam que processos deliberativos podem ser de grande qualidade e um enorme potencial pedagógico enquanto que processos somente de decisão podem ser de baixa qualidade em função dos participantes e restrições em relação à tomada de decisões. Da mesma forma, um processo consultivo pode ter grande impacto numa política pública se os resultados forem considerados. Enquanto um processo decisivo pode ter impacto irrelevante caso resulte insignificante.

Apesar de implicarem graus crescentes de envolvimento e empoderamento, por fim de partilha de poder – conforme preconiza a CF/1988, a PNRH (BRASIL, 1997; ANA, 2013) e assumem alguns autores (AVRITZER, 2008; DAGNINO, 2014), as vezes um processo pode ter apenas um nível, mas, ainda assim de grande qualidade democrática.

Entretanto, com segurança, podemos dizer que se não houver um esforço real para facilitar o acesso à informação para a tomada de decisão pelos públicos envolvidos o processo participativo é comprometido. A proposta da DQA é positiva no sentido de prever gradativamente o envolvimento/empoderamento à partilha de poder. Mas ao mesmo tempo a legislação brasileira não foca nesta abordagem, influenciando o processo na prática. Na realidade, persistem os problemas relacionados à qualidade da participação, em muitos casos ela é vista como fim e não como o meio de garantir qualidade e legitimidade ao processo.

## 5 METODOLOGIA

Este trabalho constitui-se de uma pesquisa qualitativa que, segundo Gil (1991), há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, o ambiente natural é a fonte direta para a coleta de dados e o processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

Considerando que a pesquisa qualitativa “[...] propicia a construção de novas abordagens, revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a investigação” (MINAYO, 2008, p. 57). Adotamos os procedimentos de tal pesquisa por entender que seu fundamento colabora “[...] para elaboração de novas hipóteses, construção de indicadores qualitativos, variáveis e tipologias” (MINAYO, 2008, p. 57).

Minayo (2008) divide a pesquisa qualitativa em três etapas: fase exploratória, trabalho de campo, análise e tratamento do material empírico e documental. Na fase exploratória, além da produção do projeto é a fase do planejamento do trabalho de campo. Enquanto o trabalho de campo consiste em buscar a parte empírica para a construção teórica. E a análise e tratamento do material empírico e documental, consistem nos procedimentos de interpretação e compreensão dos dados a luz das teorias.

Considerando que a pesquisa objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigida a solução de problemas específicos que envolvem verdades e interesses locais, o trabalho constitui-se de uma pesquisa aplicada. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa ação, descreve tecnicamente o intuito da pesquisa. Os pesquisadores e participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo (SILVA, 2004).

O trabalho parte de uma pesquisa bibliográfica e documental sobre Planejamento participativo dos recursos hídricos: análise da qualidade democrática com foco nos níveis de participação. Ainda sobre a pesquisa bibliográfica, utilizando de livros e artigos, os temas estudados foram: participação, qualidade democrática, instituições

e métodos participativos, entre outros. Em termos de documentos foram lidas leis, resoluções, atas das reuniões, relatórios técnicos, planos, sítios dos comitês, etc. Inicialmente, a revisão de literatura estava baseada nos documentos da Agência Nacional de Águas (ANA), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP)<sup>8</sup>, entre outros, observando as limitações dos documentos oficiais e considerando-os chapa branca. Durante a qualificação foi sugerido a inserção de autores brasileiros, bem como de entrevistas com atores envolvidos nos processos em estudo, o que se demonstrou muito oportuno para o trabalho em questão.

A pesquisa bibliográfica compreendeu:

- Democracia participativa no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, com a mudança da relação Estado e sociedade. As principais referências foram Avritzer (2008, 2009), Dagnino (2014), Tatagiba (2003), Gohn (2016);
- Processos participativos para conhecer os critérios utilizados e analisar as metodologias desenhadas para efetivar a participação. As principais referências foram: Avritzer (2008), Espluga e Subirats (2008), Parés (2009);
- Gestão participativa dos recursos hídricos na perspectiva histórica da descentralização, integração e governança multinível. As principais fontes foram OCDE (2015), Lima (2014), IPEA (2010);
- Qualidade democrática para o aperfeiçoamento de políticas públicas. As principais referências foram Tatagiba (2003), Escorel (2015), e IPEA (2010, 2013), OIDP (2006);
- Métodos de participação como meio de articulação e envolvimento dos atores estratégicos, com foco nos níveis de participação. As principais referências foram Bordenave (1994), Toro e Werneck (1997), DQA (2000 e 2003), Parés (2009), Henriques (2013), Arstein (2002);

---

<sup>8</sup> O OIDP é uma rede de acadêmicos, governos locais e movimentos sociais que tem entre seus principais produtos a construção de observatórios locais de democracia participativa e a criação de indicadores de avaliação da qualidade das experiências participativas em cidades da Europa e da América Latina. No ano 2000, os trabalhos do OIDP fundamentaram a proposta de participação pública da Diretiva Quadro da Água (DQA), da União Europeia, que considerou os diferentes graus de participação no planejamento e gestão da água, objetivando a intensificação democrática (ESPLUGA; SUBIRATS, 2008). No Brasil, a OIDP está vinculada com o Observatório das Metrôpoles (OM) que está presente em 15 núcleos (cidades), incluindo Vitória/ES.

- Gestão de Recursos hídricos, participação da sociedade nos instrumentos de planejamento e a atuação dos entes colegiados do SINGREH. As principais referências foram ANA (2009, 2011, 2013, 2016 e 2017);
- Legislação e documentos sobre políticas públicas, especialmente a PNRH e métodos de participação, em: ANA (2009, 2011, 2013, 2016 e 2017); Leis Federais nº 6.938/81, 9.433/97; Lei estadual nº. 5.818/98 e 10.179/2014; Resolução CNRH nº 91/08 e nº 145/12 e a CONAMA nº 357/05; Decretos estaduais nº 1.934 R e 1.935 R;
- Relatórios das Conferências e Convenções Internacionais encontrados em: Agenda 21 (1992), CCE (1998, 2000 e 2003), CNUMAD (1992), DQA (2000 e 2003);
- Documentos referentes ao processo de elaboração do Enquadramento e PRH das bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu: Roteiro Geral Metodológico (RGM), Termo de Referência (TdR), Plano de Trabalho (PT), Relatório Técnico 1 (RT1), Plano e Informação e Mobilização (PIM), atas, listas de presença e relatórios. Nesse caso, foram fontes primárias de informações, sendo encontrados no site da AGERH ou disponibilizados por e-mail pelos respectivos CBHs.

Finalizando a etapa de coleta de dados, foram realizadas 8 entrevistas, no período compreendido entre abril a novembro de 2018. A escolha dos entrevistados deu-se pela representativa participação no processo, sendo eles do órgão gestor estadual, da academia e dos comitês de bacia em estudo. Utilizando-se da técnica bola de neve, onde cada entrevistado indicava outras pessoas estratégicas no processo para posteriores entrevistas, no sentido de complementar as informações. Na aplicação da entrevista foi assinado o Termo de Consentimento (apêndices de 1 a 8 em anexo) e em seguida direcionado as perguntas pertinentes<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Durante o processo de elaboração do Enquadramento e PRH do SMV e Jucu: 1) Todas as fases foram abertas a participação? 2) Foram promovidas técnicas para garantir a participação da sociedade? Quais? 3) Foi aplicada alguma técnica diferente de acordo com o público e objetivo pretendido? Qual? 4) As técnicas aplicadas para informar, consultar e envolver a sociedade nas etapas de decisão foram satisfatórias?

As entrevistas foram realizadas pessoalmente, por e-mail, via telefone e por mensagem de WhatsApp<sup>10</sup> a partir de um roteiro semiestruturado elaborado previamente, o que permitiu recuperar e contextualizar fatos não registrados. As entrevistas recebidas por e-mail e WhatsApp eram redigidas pelos próprios entrevistados. Àquelas que foram feitas pessoalmente, foram gravadas e transcritas pela entrevistadora. Já as entrevistas realizadas por contato telefônico foram redigidas pela entrevistadora e enviada ao entrevistado para revisão e complementações. Além disso, em todo o processo foi utilizada a técnica Bola de Neve, onde cada entrevistado indicava outras pessoas estratégicas no processo para posteriores entrevistas, no sentido de complementar as informações.

A entrevista “[...] é a estratégia mais usada no processo de trabalho de campo [...]” (MINAYO, 2008, p. 64) e tem o “[...] objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa e abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes [...]” (MINAYO, 2008, p. 64).

A presente proposta tem como objetivo analisar a qualidade democrática dos processos de planejamento de recursos hídricos segundo os níveis de envolvimento e empoderamento dos atores participantes alinhados com os objetivos do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos (PROFÁGUA).

Vale comentar que este trabalho é um desdobramento da pesquisa *Aperfeiçoamento de processos participativos de planejamento de recursos hídricos no âmbito de comitê de bacia* (CNPq 462399/2014-1) desenvolvido pelo LabGest da UFES. Sendo o objetivo geral da pesquisa “Contribuir para o aperfeiçoamento de processos participativos de planejamento dos recursos hídricos conduzidos no âmbito de comitês de bacias hidrográficas”, o LabGest convidou três alunas, incluindo a autora deste trabalho, para participar da investigação, com subprojetos que contemplaram determinados aspectos da investigação.

---

<sup>10</sup> Aplicativo de mensagem instantânea que surgiu como alternativa para o envio e recebimento de diversos arquivos de mídia. Disponível em: <[http://www.whatsapp.com/about/?lang=pt\\_br](http://www.whatsapp.com/about/?lang=pt_br)>. Acesso em 4 maio 2019.

Do universo de cinco planos objeto na pesquisa geral, a partir da avaliação da banca do exame de qualificação, foi sugerido que fosse realizada a pesquisa no que tange aos graus ou níveis de participação em apenas uma das cinco bacias, buscando considerar a acessibilidade e disponibilidade de informações. Considerando oportuna a sugestão, optamos pelo PRH dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

A escolha pelo PRH dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu trouxe novos elementos para a pesquisa, sendo eles: o processo de elaboração do plano agregou a elaboração do enquadramento, outro instrumento de planejamento de recursos hídricos; os rios Santa Maria da Vitória e Jucu formam bacias diferentes, embora contíguas e consideradas na mesma Unidade de Gestão de Recursos Hídricos (UGRH), são distintas e cada qual possui o seu respectivo comitê de bacia. Desta forma, a pesquisa analisou o processo de elaboração do Enquadramento e do PRH dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu, avaliando cada etapa do processo em ambas as bacias.

Partindo de uma análise mais aprofundada do contexto histórico do processo de elaboração do Enquadramento e PRH dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu, foi construído um capítulo resgatando não somente o processo de elaboração, mas o que antecedeu a este processo, como a criação dos comitês, entre outros processos.

A partir dessa articulação, compartilhamos referenciais conceituais, diretrizes metodológicas e, inclusive, o recorte da referida pesquisa, buscando detalhar e problematizar alguns aspectos que não foram contemplados no projeto geral. Cabe acrescentar que o trabalho em conjunto com o grupo do Labgest significou oportunidades adicionais de vivência acadêmica, de aprofundamento sobre a governança dos recursos hídricos, de experiência investigativa – potencializando significativamente os resultados deste estudo.

Analisar a influência dos métodos de participação na qualidade democrática dos instrumentos de planejamento de recursos hídricos mostra-se como oportunidade para identificar as lacunas e inovações no objeto de pesquisa, além de recomendar

ações e procedimentos que possam ser replicadas em outros processos de elaboração de planejamento de recursos hídricos.

Após a etapa de levantamento documental, foram realizadas análises baseada no guia prático para avaliação de processos participativos elaborados pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP, 2006), conectado ao Instituto do Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona. O Observatório compreende uma rede de acadêmicos, governos locais de democracia participativa e criação de indicadores da avaliação da qualidade das experiências participativas em cidades da Europa e América Latina.

Dentre as metodologias de análise está a desenvolvida pelo OIDP, que basicamente, os autores do Observatório propõem a análise da qualidade democrática dos processos participativos a partir de cinco dimensões, discriminadas a seguir:

- **Coordenação do processo:** são critérios mais contextuais do processo participativo e fazem referência à sua coordenação e gestão: grau de aceitação, capacidade de organização, compromisso claro, legitimidade e qualidade democrática, relação com as práticas participativas orgânicas, coerência e transparência e planejamento/programação;
- **Quem participa:** centrada nos sujeitos dos processos participativos, desde a quantidade, diversidade, representatividade e grau de abertura do processo;
- **Sobre o que se participa:** avaliam o objeto da participação. Qual a relevância, qual a capacidade de intervenção, qual a procedência;
- **Como se participa:** aborda questões que tem referência com o método, onde se permite ver o grau de participação, a qualidade das deliberações, a qualidade das informações, a capacidade de propostas por parte dos participantes;
- **Resultados da participação:** pretende-se avaliar em que medida o processo foi útil e se foi capaz de operar algum tipo de transformação na sociedade.

Essas dimensões se desdobram em 46 aspectos organizados em 22 critérios e respectivos indicadores de avaliação (OIDP, 2006; PARÉS 2009). A construção dos critérios de análise dos processos participativos de elaboração dos PRHs parte dos parâmetros propostos pelo OIPD que considera ainda, os pressupostos da governança dos recursos hídricos e os aspectos legais decorrentes da Lei 9.433/1997 e da Resolução CNRH nº 91/08 e nº145/2012.

A partir desse referencial para a análise de processos participativos de planejamento de recursos hídricos no âmbito dos comitês de bacia, buscando correspondência com as recomendações internacionais e a legislação brasileira sobre recursos hídricos, o roteiro desenvolvido pelo OIDP promove o reconhecimento dos fatores que implicam nos resultados dos processos participativos.

Considerando um universo vasto de possibilidades de pesquisa, optamos por observar aspectos relacionados aos métodos de participação, especialmente sobre os níveis de participação. A intenção é traçar um panorama geral, um diagnóstico que aponte caminhos para o aperfeiçoamento dos processos participativos na elaboração dos instrumentos de planejamento e, por consequência da sua incidência sobre as políticas de recursos hídricos.

Baseado nos níveis de participação, elaboramos alguns questionamentos para análise nos documentos selecionados:

- O processo foi participativo?
- Todas as fases foram abertas a participação?
- Foram promovidas técnicas ou métodos para garantir a participação da sociedade? Quais?
- Foi aplicada alguma técnica diferente de acordo com o público e objetivo pretendido? Qual?
- As técnicas para informar, consultar e envolver a sociedade foram previstas? Foram realizadas?

A realização dos estudos e análise da qualidade democrática dos processos participativos com foco nos níveis de participação no processo de elaboração do Enquadramento e do PRH dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu representam um desafio da efetividade da gestão participativa e a oportunidade de identificar as lacunas existentes no desenrolar do planejamento e ainda corroborar com o aperfeiçoamento dos processos semelhantes, contribuindo para o fortalecimento da gestão dos recursos hídricos.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÕES (I)

### 6.1 ENQUADRAMENTO DE CORPOS DE ÁGUA E PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS DOS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA E JUCU – ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO<sup>11</sup>

O presente capítulo busca recuperar o contexto histórico que culminou na elaboração do Enquadramento de corpos de água e no PRH dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu. E, ainda, descreve as atividades desenvolvidas nesse processo – com ênfase nos momentos que incluíam a participação pública.

Considerando o objetivo deste trabalho, foi imprescindível levantar, sistematizar e analisar os fatos que antecederam ao processo de elaboração dos instrumentos de planejamento das bacias do SMV e Jucu. Apesar das lacunas nos registros documentais, o resgate do contexto histórico da criação desses comitês envolvidos gerou um material importante para futuras análises. E lançou luz sobre os esforços de mobilização e articulação interinstitucional, e da intenção política na integração das agendas para o trabalho conjunto de elaboração dos respectivos Enquadramentos e Planos.

A PERH-ES foi instituída pela Lei nº 5.818 de 29/12/1998, substituída posteriormente pela Lei nº 10.179 de 18/03/2014, que incorporaram as diretrizes da Lei das Águas (Lei 9.433/97), dentre elas, a gestão descentralizada e participativa de forma a envolver o poder público, os usuários e a sociedade civil (SALAROLI, 2011). Evidencia-se que ambas as legislações, Federal e Estadual, convergem ao definir que a gestão dos recursos hídricos deverá estar munida dos instrumentos previstos em lei, dentre eles o plano de bacia, o enquadramento dos corpos de água

---

<sup>11</sup> Com a concordância de nossa orientadora, o levantamento de dados e a redação deste capítulo foram produzidos de forma conjunta por Adriane Oliveira Santos Barbosa, Ana Paula Alves Bissoli e Simone Alves Fernandes – considerando que a temática era comum aos seus respectivos projetos de pesquisa: Planejamento dos recursos hídricos: análise da qualidade democrática com foco nos participantes; com foco nos níveis de participação; e com foco na comunicação, que resultaram nas dissertações do Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos. O capítulo faz um resgate e um registro histórico de um momento singular da PERH. Significativa parte das informações aqui apresentadas baseia-se nas entrevistas realizadas com lideranças que participaram dos processos estudados.

em classes, a outorga de direito de uso dos recursos hídricos e a cobrança pelo uso da água. No entanto, para que os instrumentos possam ser colocados em prática, faz-se necessária a existência e operação de seu respectivo CBH (OLIVEIRA, 2011).

De acordo com a Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH), em 2018 o Estado do Espírito Santo possuía 14 CBHs estaduais.<sup>12</sup> Dentre estes, trataremos aqui dos CBHs SMV e Jucu, sobre os quais segue uma breve descrição sobre sua área de abrangência, sua criação e o processo de planejamento em estudo.

### **6.1.1 AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA E JUCU – DELIMITAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO**

A bacia hidrográfica do rio Santa Maria da Vitória ocupa uma área de 1.876 km<sup>2</sup> abrangendo cinco municípios do Estado do Espírito Santo: Santa Maria de Jetibá integralmente e parte dos municípios de Cariacica, Santa Leopoldina, Serra e Vitória (RELATÓRIO TÉCNICO 1, 2014). O rio Santa Maria da Vitória nasce em altitudes em torno de 1.300m acima do mar e desce de uma serra cuja cumeeira é o divisor de águas com a bacia do rio Jucu, percorrendo 122 km até desaguar na Baía de Vitória, onde forma um delta. As principais atividades econômicas da bacia incluem a geração de energia hidrelétrica, abastecimento humano, pesca, irrigação, a pecuária, turismo e Unidade de Conservação (UC). Os principais problemas da bacia são queimadas, ausência de mata ciliar, estradas mal planejadas, desmatamento, despejo de efluentes e ocupação desordenada (RELATÓRIO SÍNTESE, 2016).

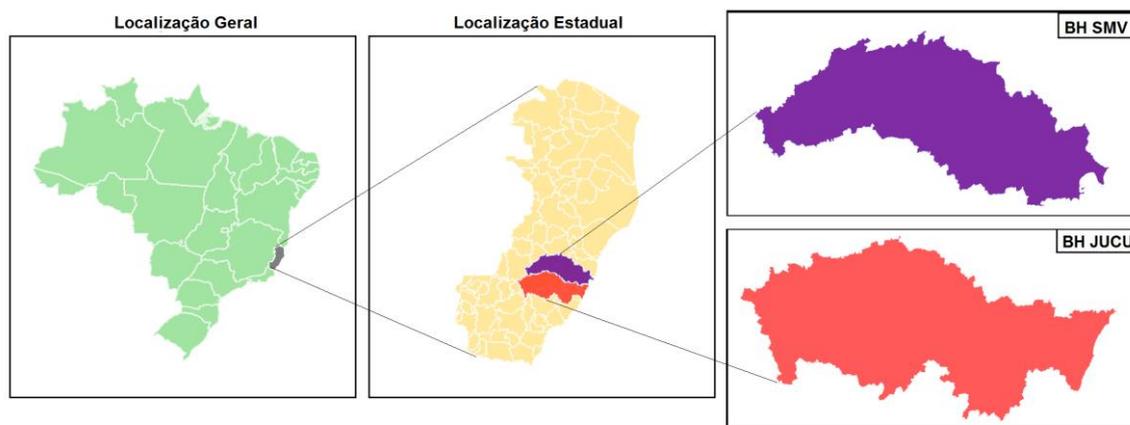
Já a bacia hidrográfica do rio Jucu possui uma área de drenagem 2.032 km<sup>2</sup>, situada na região centro sul do Estado do Espírito Santo, abrangendo seis municípios capixabas: Domingos Martins, Marechal Floriano e Viana, integralmente; e Cariacica, Guarapari e Vila Velha, parcialmente (RELATÓRIO TÉCNICO 1, 2014). O rio Jucu nasce da junção dos rios Jucu Braço Sul e Jucu Braço Norte, suas cabeceiras estão a aproximadamente 1.800m, com seu curso se desenvolvendo

---

<sup>12</sup> Embora o rio São Mateus seja de domínio federal, o comitê existente é de âmbito estadual, mas encontra-se em processo de federalização desde 2017.

numa extensão aproximada de 166 km até desaguar na praia da Barra do Jucu, no município de Vila Velha. É oportuno ressaltar que o recorte da região hidrográfica do rio Jucu abrange as micro bacias dos rios Aribiri, Formate e Marinho. Os principais usos da água na bacia incluem o abastecimento público, irrigação, pesca, atividades de turismo e lazer e a proteção dos recursos naturais em UC. Dentre os problemas ambientais, os mais evidentes são assoreamento, desmatamento, despejo de efluentes, queimadas, processos erosivos, uso de agrotóxicos e ocupação desordenada das margens (RELATÓRIO SÍNTESE, 2016). O mapa abaixo indica a localização das referidas bacias nos territórios brasileiro e capixaba.

**Figura 3 - Localização das Bacias Hidrográficas (BH) dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu/ES**



Fonte: Elaborado por Faria<sup>13</sup>, 2018.

No total, as duas regiões hidrográficas compreendem um universo de 1.850.793 habitantes, distribuídos nos dez municípios localizados no território das bacias, inclusive os da RMGV. Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM, 2010) desses municípios, somente a capital Vitória e Vila Velha, na região metropolitana, são classificadas com nível muito alto de desenvolvimento. Já os municípios de Cariacica, Guarapari, Serra e Marechal Floriano classificam-se como cidades de alto desenvolvimento, enquanto que, Viana, Domingos Martins, Santa Leopoldina e Santa Maria de Jetibá apresentam aspectos médios. Quando observados individualmente os fatores componentes de renda, longevidade e

<sup>13</sup> O mapa foi produzido por Thaís Teodoro de Faria, Bióloga, Mestranda em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos, exclusivamente para este trabalho.

educação, nota-se que o parâmetro educação foi o pior indicador constituinte de todos os municípios, chegando a apontar até 0,477 em Santa Leopoldina, o que foi classificado como muito baixo segundo o PNUD. A longevidade, por sua vez, foi o índice com melhores resultados, ficando próximo ou acima de 0,800 para todos os municípios, conforme apresentado no Quadro 4 (RELATÓRIO TÉCNICO 1, 2014).

#### Quadro 4 – Índice De Desenvolvimento Humano Municipal

Município	IDHM 2013	Classificação	Componentes		
			Renda	Longevidade	Educação
Cariacica	0,718	Alto	0,699	0,844	0,628
Domingos Martins	0,669	Médio	0,680	0,833	0,528
Guarapari	0,731	Alto	0,746	0,837	0,626
Marechal Floriano	0,710	Alto	0,715	0,849	0,589
Santa Leopoldina	0,626	Médio	0,646	0,797	0,477
Santa Maria de Jetibá	0,671	Médio	0,695	0,834	0,521
Serra	0,739	Alto	0,72	0,844	0,664
Viana	0,686	Médio	0,672	0,816	0,589
Vila Velha	0,800	Muito Alto	0,807	0,864	0,734
Vitória	0,845	Muito Alto	0,876	0,855	0,805

Fonte: Relatório Técnico 1, 2014, p.74.

Segundo Salaroli (2011), a economia da RMGV gera em torno de 58% da riqueza produzida no Estado, estando incorporadas a este território grandes empresas como Companhia Vale do Rio Doce (CVRD, atual Vale), Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST, atual Arcelor Mittal), Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan), Espírito Santo Centrais Elétricas S. A. (Escelsa, atual Energias de Portugal, EDP), Petrobrás, entre outras. Essa região concentra a parte mais dinâmica da economia do Estado, com um conglomerado urbano-industrial que concentra o maior volume de investimentos públicos e privados. Já a economia da região serrana tem por base a vocação agropecuária, em especial de café, milho, feijão, arroz, banana, cana-de-açúcar, mandioca, hortaliças e frutas, além da atratividade turística dos municípios (RELATÓRIO SÍNTESE, 2016). Ou seja, ambas as regiões hidrográficas possuem uma economia mesclada com indústria e atividades agropecuárias.

Em termos de abastecimento de água e geração de energia, as bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu são primordiais para o Estado: respondem por 98% de água e 25% de energia elétrica da RMGV. Constituem-se nas únicas fontes de abastecimento de água da RMGV, onde se concentram 48% da população do Espírito Santo. A grande preocupação com a quantidade e a qualidade da água está relacionada, portanto, com o sistema econômico-social no qual estão inseridas, já que suprem tanto as demandas de abastecimento da população como de uso industrial e agropecuário (KOELHERT et. al., 2017).

Cada município que compõe as duas regiões hidrográficas possui sua constituição histórica, política, social e cultural bem definida. Destacando-se a organização social dos municípios, é possível verificar muitas formas associativas de abrangência municipal e regional, criadas na busca de resolução dos problemas locais e regionais para cada vez mais articularem entre si ou entre entidades que favoreçam seus interesses. Dentre as finalidades das associações destacam-se as atividades agrícolas, culturais, artesanatos, gênero, educação do campo e crédito fundiário.

Vale ressaltar que os municípios com maior número de entidades da sociedade civil organizada estão localizados na região serrana (RELATÓRIO TÉCNICO 1, 2014). Essa característica associativa da região, principalmente nos municípios de colonização europeia, representa uma prática cultural originada por imigrantes vindos do período pós-estabelecimento do capitalismo como modo de produção na Europa do século XIX (CHRISTOFFOLI, 2015). Nesses municípios, os primeiros imigrantes se juntavam para construir escolas, igrejas e até uma usina geradora de energia elétrica (CRISTO, 2010).

Essas características contribuem para explicar as especificidades no processo de criação e evolução dos CBHs em cada região, bem como, na dinâmica da implementação da gestão de recursos hídricos. Contudo, não podemos afirmar se elas influenciaram no processo participativo de elaboração do Enquadramento de corpos de água e PRH dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

### **6.1.2 CRIAÇÃO DOS CBHS DOS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA E JUCU**

De acordo com Salaroli (2011) e Oliveira (2011), até meados do ano de 2007, as bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu permaneceram sem CBHs instituídos, diferentemente de outras bacias hidrográficas do Espírito Santo. Este fato pode ser justificado pela criação do Consórcio Intermunicipal de Recuperação das bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu, em 1991, que atuou formalmente até 2008. Além dos municípios, o Consórcio era composto pelo Governo Estadual, que passou a atuar através da Secretaria de Meio Ambiente, a CESAN, ESCELSA, empresas do porte da CVRD e a CST.

A criação do Consórcio teve como finalidade a negociação entre os usuários sobre os usos múltiplos da água num período de grande estiagem ocorrida no Estado e, portanto, visando gerir os vários conflitos. Sendo assim, a proposta era que o Consórcio atuasse como figura jurídica capaz de unir os municípios pertencentes às bacias em torno de um problema comum: a escassez hídrica. Para isso, o Consórcio buscava reunir os municípios pertencentes às bacias em torno do diálogo e planejamento para a recuperação das suas águas. Entretanto, segundo Paulino<sup>14</sup> (2018), o Consórcio não avançou em suas ações de mobilização social e na garantia da integração das políticas ambientais. Isso porque, de acordo com Silva (2009), foram desenvolvidas apenas ações tópicas e geograficamente restritas, deixando de corresponder às expectativas da sociedade quanto ao processo de recuperação das duas bacias hidrográficas.

Porém, as diversas iniciativas por ocasião da “Década da Água” promovida pelas Nações Unidas, entre 2005 a 2015, e regulamentado pelo Governo Brasileiro no Decreto de 22/03/2005, criaram um ambiente favorável para ações e políticas sustentáveis de longo prazo, em termos de quantidade e qualidade dos recursos hídricos. Nesse contexto, o Governo do Estado do Espírito Santo colocou em pauta a implementação dos instrumentos da PERH-ES.

Dentre tais iniciativas destacamos o início da construção do TdR do Plano Integrado de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do rio Doce (PIRH Doce). O processo

---

<sup>14</sup> PAULINO, E. C. **Histórico da elaboração do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica dos Rios SMV e Jucu (ES)**. Entrevista concedida a Simone Alves Fernandes, Pinheiros, 06 abr. 2018.

de planejamento da bacia do rio Doce, realizado entre 2007 e 2008, mobilizou os vários setores relacionados aos RH da bacia, incluindo os CHBs então existentes (ALVES, 2015; BARBIERI<sup>15</sup>, 2018; RABELO, TEIXEIRA E ESPLUGA, 2013). Podemos supor que o planejamento da bacia do Doce significou o acúmulo de experiência e, em alguma medida, de pressões para estruturação do sistema da PERH-ES e seus instrumentos. Essa ideia também foi defendida por uma das entrevistadas (Informação verbal).

Nesse mesmo período, a realização do VIII Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas (ENCOB), em Vila Velha (ES), em agosto de 2006, impulsionou as articulações para a criação do Fórum Capixaba de Comitês de Bacia Hidrográfica (FCCBH). Nesse sentido, a Gerência de Recursos Hídricos (GRH) e a Diretoria de Recursos Hídricos (DRH) do Instituto Estadual de Meio Ambiente (IEMA) tiveram papéis fundamentais. Inicialmente, a discussão para a criação do Fórum Capixaba foi realizada pela GRH/IEMA, juntamente com os representantes da CESAN, dos comitês dos rios Novo e Santa Maria do Doce e dos Pró Comitês Guandu e São José, em dezembro de 2006. Dentre os encaminhamentos finais aprovados pelo grupo, estava a criação do Pró Fórum Estadual de Comitês de Bacias Hidrográficas.

Transcorridos 14 meses, em 21 de fevereiro de 2008, foi criado o Fórum Capixaba com a participação dos comitês já instituídos no Espírito Santo. Inicialmente, sua coordenação foi composta por representantes dos comitês Itapemirim, Jucu, Guandu e do Pró Comitê São Mateus, sendo que a coordenação geral ficou com o CBH Guandu, na pessoa do Sr. Cleres de Martins Schwambach. Após a sua constituição, o fórum teve funcionamento irregular até 2010, quando as discussões foram retomadas por um grupo de representantes dos CBHs com intuito de revisar o Regimento Interno. Dentre as mudanças aprovadas estavam a adesão à estrutura de gestão dos comitês, ou seja, diretoria formada por presidente, vice-presidente e secretário executivo. O primeiro presidente eleito do Fórum Capixaba foi o Sr. Élio de Castro Paulino, representante do CBH Benevente (PAULINO, 2018).

---

<sup>15</sup> BARBIERI, G. O. M. **Histórico da elaboração do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica do Doce**. Entrevista concedida a Ana Paula Alves Bissoli, Colatina, 06 abr. 2018.

Nessa conjuntura, o IEMA passou a fomentar a criação dos CBHs – ao todo seriam dez novos comitês até 2015. Tendo em conta a crise por escassez hídrica na área de maior densidade demográfica e desenvolvimento industrial do Estado do Espírito Santo, uma das prioridades foi a formação dos comitês dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu. As ações nesse sentido iniciaram com a 16ª Descida Ecológica do Rio Jucu<sup>16</sup>, realizada em 20 de março de 2005, que reuniu diversos segmentos sociais e mereceu grande destaque na imprensa (SILVA, 2009; OLIVEIRA, 2011). Com o tema “Pela criação do Comitê de Bacia”, a comitiva, estimada em 1.500 pessoas, percorreu aproximadamente 25 km de rio, partindo do município de Viana até a Barra do Jucu em Vila Velha (LAUER, 2005; SILVA, 2009).

Cabe destacar que desde 1988, um grupo de ambientalistas sensibilizados com a situação do rio Jucu passou a realizar a Descida Ecológica com o objetivo de sensibilizar a população sobre a importância da preservação, conservação e recuperação dos recursos hídricos. Em 2018 foi realizada a sua 28ª edição, completando 30 anos de mobilização da sociedade em defesa do rio (SÉCULO DIÁRIO, 2018<sup>17</sup>; MORRO DO MORENO, 2018<sup>18</sup>).

Contudo, a 16ª Descida Ecológica do Rio Jucu significou um marco na mobilização na gestão dos recursos hídricos do Estado do Espírito Santo, impulsionando ações pró-comitês, sendo a bacia do rio Santa Maria da Vitória como pioneira em tais iniciativas, devido ao seu nível de articulação institucional e, posteriormente, se concretizando na bacia do rio Jucu (SILVA, 2009). Desde então, foram realizadas várias assembleias municipais e regionais para a escolha e composição das diretorias e plenários provisórios. Nesse processo destacamos a criação dos CBHs dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu, com a assinatura dos Decretos nº 1934-R e

---

<sup>16</sup>Em 2018, a Descida Ecológica do Rio Jucu realizou sua 28ª edição, completando 30 anos de mobilização da sociedade em defesa do rio. A descida não ocorreu durante dois anos seguidos, 2016 e 2017, devido à poluição e à grave seca, que impossibilitavam qualquer tipo de navegação (SÉCULO DIÁRIO, 2018).

<sup>17</sup>Morro do Moreno é um site que divulga, há 16 anos, a cultura e a história capixaba. Disponível em: <<http://www.morrodomoreno.com.br/materias/descida-ecologica-do-rio-jucu.html>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

<sup>18</sup>Século Diário é um jornal online, existente desde maio de 2000e que possui uma seção sobre Meio Ambiente. Disponível em: <<http://seculodiario.com.br/38057/10/28-descida-ecologica-do-rio-jucu-acontece-neste-domingo-25>>. Acesso em: 15 de novembro de 2018

nº 1935-R, respectivamente, pelo governador Paulo César Hartung, em 10 de outubro de 2007.

Em observância à PNRH (Lei nº 9.433/97), à PERH-ES (Leis nº 5.818/98 e 10.179/14), à Resolução nº 05/2000 do CNRH e às Resoluções nº 01/2000 e nº 02/2001 do CERH-ES, que definem diretrizes para formação e funcionamento dos CBHs, estabeleceu-se que o CBH SMV seria composto por 24 membros titulares e o CBH Jucu por 27, com mandatos de quatro anos, sendo que a vigência do mandato da diretoria é de dois anos, podendo ser prorrogada pelo mesmo período. Os Quadros 2 e 3 detalham a composição de cada comitê, de acordo com os segmentos representados, bem como a formação das respectivas diretorias de 2008 a 2018.

#### Quadro 5 - Composição dos CBHs SMV e Jucu

CBH JUCU	CBH SANTA MARIA DA VITÓRIA
<p>I – 6 representantes dos poderes públicos executivos municipais, designados pelos prefeitos dos municípios constituintes da região da bacia hidrográfica; 3 representantes dos poderes públicos executivos estaduais ou federal designados pelas instituições do Governo do Estado do Espírito Santo ou do Governo Federal, com atuação na Bacia Hidrográfica do rio Jucu;</p>	<p>I – 5 representantes dos poderes públicos executivos municipais, designados pelos prefeitos dos municípios constituintes da região da bacia hidrográfica; 3 representantes dos poderes públicos executivos estaduais ou federal designados pelas instituições do Governo do Estado do Espírito Santo ou do Governo Federal, com atuação na Bacia Hidrográfica do rio Santa Maria da Vitória;</p>
<p>II – 9 representantes da sociedade civil organizadas, sendo 6 de atuação municipal e 3 de atuação regional, correspondentes às categorias assim discriminadas: Instituições de ensino e/ou pesquisa e desenvolvimento tecnológico; Entidades associativas de usuários; Entidades de classe; Associações comunitárias; Organizações civis de recursos hídricos; Organizações não-governamentais ambientalistas ou de recursos hídricos que comprovadamente atuem na bacia hidrográfica, devidamente cadastrados junto à Secretaria</p>	<p>II – 8 representantes da sociedade civil organizada, sendo 5 de atuação municipal e 3 de atuação regional, conforme deliberação a ser emitida por ocasião do processo eleitoral.</p>

Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA).	
<b>CBH JUCU</b>	<b>CBH SANTA MARIA DA VITÓRIA</b>
III – 9 representantes dos usuários de recursos hídricos, sendo 6 de atuação municipal e 3 de atuação regional, assim discriminados: Abastecimento público de água e/ou tratamento e esgotamento sanitário; Industrial, com captação e diluição de efluentes industriais; Agrícola; Aquicultura; Hidroeletricidade; Pesca, turismo, lazer e outros usos não consuntivos.	III – 8 representantes dos usuários de recursos hídricos, sendo 5 de atuação municipal e 3 de atuação regional, conforme deliberação a ser emitida por ocasião do processo eleitoral.

Fonte: Oliveira (2011), p. 258-261.

### Quadro 6 - Composição Das Diretorias dos CBHs SMV e Jucu

<b>DIRETORIAS – CBH JUCU</b>			
<b>2008 a 2011</b>			
1º Biênio (10/12/08 a 30/06/09)	Presidente	Jader Mutzig Bruna	US - Cesan
	Vice-Presidente	Paulo Sérgio Reetz	PP – Prefeitura de Domingos Martins (DM)
	Secretário Executivo	Petrus Lopes	SC - INJAPA
1º Biênio (01/07/09 a 01/09/09)	Presidente	André Luiz Sefione	US - Cesan
	Vice-Presidente	Gustavo Coser	PP - Prefeitura de DM
	Secretário Executivo	Petrus Lopes	SC - INJAPA
1º Biênio (02/09/09 a 02/03/10)	Presidente	André Luiz Sefione	US - Cesan
	Vice-Presidente	Nilton Falcão	SC – Sindicato Rural de DM e Marechal Floriano (MF)
	Secretário Executivo	Gustavo Coser	PP - Prefeitura de DM
1º Biênio 03/03/10 a 23/09/10	Presidente	Jader Mutzig Bruna	US - Cesan
	Vice-Presidente	Nilton Falcão	SC – Sindicato Rural de DM e MF
	Secretário Executivo	Gustavo Coser	PP - Prefeitura de DM
1º Biênio 24/09/10 a 13/12/10	Presidente	Jader Mutzig Bruna	US - Cesan
	Vice-Presidente	Nilton Falcão	SC – Sindicato Rural de DM e MF
	Secretário Executivo	Daniel WruckBringe	PP - Prefeitura de DM
2º Biênio 14/12/10 a 05/05/11	Presidente	André Luiz Sefione	US - Cesan
	Vice-Presidente	Nilton Falcão	SC – Sindicato Rural de DM e MF
	Secretário Executivo	Daniel WruckBringe	PP - Prefeitura de DM
<b>2011 a 2016</b>			
1º Biênio	Presidente	José Dalton Cardoso	US - Irrigante

06/05/11 a 10/06/13	Vice-Presidente	Gustavo Coser	SC – Instituto Jutta Batista
	Secretário Executivo	Daniel Wruck_Bringe	PP - Prefeitura de DM
<b>DIRETORIAS – CBH JUCU</b>			
2º Biênio 11/06/13 a 03/12/13	Presidente	Alberto Flávio Pêgo e Silva	PP - Prefeitura de Vila Velha
	Vice-Presidente	Elio de Castro Paulino	SC - Sociedade Sinhá Laurinha
	Secretário Executivo	André Luiz Sefione	US - CESAN
2º Biênio 04/12/13 a 13/08/16	Presidente	Elio de Castro Paulino	SC - Sociedade Sinhá Laurinha
	Vice-Presidente	Igor Machado	PP – Prefeitura de Cariacica
	Secretário Executivo	André Luiz Sefione	US - CESAN
<b>2016 a 2020</b>			
1º Biênio 14/08/16 a 12/18	Presidente	Elio de Castro Paulino	SC - Sociedade Sinhá Laurinha
	Vice-Presidente	Vera Lucia Martins Santos	PP - INCAPER
	Secretário Executivo	André Luiz Sefione	US - CESAN
<b>DIRETORIAS CBH Santa Maria da Vitória</b>			
<b>2008 a 2011</b>			
<b>1º Biênio</b>	Presidente	Alberto Flávio Pêgo e Silva	SC - Instituto Ecobacia
	Vice-Presidente	Luis Moulin	US - CESAN
	Secretário Executivo	Alfredo Stange	PP - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá (SMJ)
<b>2º Biênio</b>	Presidente	Alberto Flávio Pêgo e Silva	SC - Instituto Ecobacia
	Vice-Presidente	Maria Helena Alves	US - CESAN
	Secretário Executivo	Roberto Dias Ribeiro	PP - Prefeitura de Santa Leopoldina (SL)
<b>2011 a 2015</b>			
<b>1º Biênio</b>	Presidente	Roberto Dias Ribeiro	PP - Prefeitura de SL
	Vice-Presidente	Ademilson Modesto Godi	SC – Sintrameta Cariacica
	Secretária Executiva	Maria Helena Alves	US - CESAN
<b>2º Biênio</b>	Presidente	Roberto Dias Ribeiro	PP - Prefeitura de SL
	Vice-Presidente	Clystheres de Freitas	SC - Bombeiros Voluntários de SMJ
	Secretária Executiva	Maria Helena Alves	US - CESAN
<b>2016 a 2020</b>			

DIRETORIAS CBH Santa Maria da Vitória			
1º Biênio	Presidente	Mário Camilo de Oliveira	SC - ACAPEMA
	Vice-Presidente	Deisy Silva Corrêa	US - Cesan
	Secretária Executiva	Wagner Ponciano	PP - Prefeitura de SL

Legenda: SC (Sociedade Civil), PP (Poder Público) e US (Usuário).

Fonte: Autora (2019) e outras duas alunas do Profágua, Adriane de Oliveira Santos Barbosa (2019) e Simone Alves Fernandes (2019).

Embora não seja objetivo deste trabalho analisar os quadros das diretorias desses comitês, não podemos deixar de notar que no CBH SMV as mudanças de diretoria ocorrem dentro dos prazos previstos, enquanto que no CBH Jucu, no período compreendido entre 2008 a 2011, houve seis diretorias, quando deveria ter apenas duas; e durante o primeiro biênio<sup>19</sup> da gestão 2011 a 2016, houve duas, enquanto deveria ser apenas uma. Apesar, de nenhum dos entrevistados ter comentado a esse respeito, é possível supor que essas alterações afetaram o ciclo normal do trabalho do comitê.

Isso aponta para uma fragilidade na consolidação do CBH e conseqüentemente na implementação da gestão de recursos hídricos na bacia, como por exemplo, as mudanças ocorridas no período de elaboração dos instrumentos de planejamento em ambos os CBHs. Inclusive, a mudança de diretoria no momento da aprovação do documento final do PRH do CBH SMV, influenciou a sua paralisação e, conseqüentemente, não permitiu pela sua deliberação.

Essas alterações geralmente provocam uma descontinuidade ou letargia dos trabalhos que vem sendo desenvolvidos, considerando, que os novos membros dirigentes necessitam de tempo para se apropriar das ações e articulações intrínsecas a um comitê de bacia. No CBH SMV não houve anormalidades no período de gestão das diretorias, no entanto, foi possível verificar no levantamento documental para esta pesquisa a dificuldade no acesso à documentos (tanto em aspectos cronológicos quanto em informações oficiais), podendo ser entendido como uma falta de apreço pela organização dos mesmos. Isso implica em prejuízos

<sup>19</sup> O mandato das plenárias dos CBHs é de quatro anos e as diretorias são eleitas a cada dois anos, por isso, denomina-se biênio.

na avaliação do processo. Já no CBH Jucu, a documentação era mais bem organizada e consolidada.

### **6.1.3 ELABORAÇÃO DO ENQUADRAMENTO E PRH DOS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA E JUCU – ORIGEM E DESENVOLVIMENTO**

A origem do processo em estudo remonta ao ano de 2006, com a iniciativa do Laboratório de Gestão de Recursos Hídricos e Desenvolvimento Regional do Departamento de Engenharia Ambiental da Universidade Federal do Espírito Santo (LabGest/UFES) de realizar a pesquisa *Enquadramento de Corpos d'água como Instrumento de Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável (DESÁGUA)*. O trabalho tinha como objetivo o desenvolvimento de metodologias de aplicação do Enquadramento de corpos de água em classes na bacia do rio Santa Maria da Vitória - colocando o tema na agenda de discussão do Espírito Santo (SALAROLI, 2011; GONÇALVES et. al., 2011; GONÇALVES, 2018; TEIXEIRA, 2018). Além disso, a ideia era propor metodologias de água e desenvolvimento (TEIXEIRA, 2018). A pesquisa foi concluída em 2008 e, na concepção do LabGgest/UFES, o Enquadramento seria o instrumento central da PNRH, pois sua implementação constituía-se no principal mecanismo para conectar e aproximar gestores e sociedade.

Paralelamente ao projeto DESÁGUA, em âmbito Nacional, a implementação do enquadramento apresentava uma situação bastante diversa. Com relação aos corpos d'água de domínio estadual, em 2009, apenas 10 das 27 unidades da Federação (Alagoas, Bahia, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo) possuíam instrumentos legais que enquadravam total ou parcialmente seus corpos d'água (ANA, 2009). Quanto aos PRHs, em julho de 2010, o PIRH Doce foi aprovado contemplando cinco bacias da porção capixaba (Guandu, Santa Joana, Santa Maria do Doce, Pontões e Lagoas e Barra Seca e Foz do rio Doce), estimulando outros comitês capixabas a cobrarem dos órgãos gestores a elaboração de seus planos.

A partir dessa experiência, em 2009, a DRH/IEMA propõe uma parceria<sup>20</sup> com o Labgest/UFES e os CBHs SMV e Jucu para a realização do “*Enquadramento dos corpos de água em classes e PRH para os rios Santa Maria da Vitória e Jucu*”. Nessa perspectiva surge a proposta do RGM (Anexo 1), que consiste numa sequência de metodologias participativas a serem consideradas na elaboração do TdR.

O RGM é finalizado em 2010, após uma série de reuniões e oficinas realizadas entre o IEMA, o Labgest/UFES e as diretorias dos comitês do SMV e Jucu, que tinha como objetivo nortear o TdR<sup>21</sup> e os trabalhos da futura empresa consultora, bem como definir as etapas para a elaboração dos instrumentos de planejamento de forma conjunta e garantir a participação da sociedade no processo de elaboração (GONÇALVES et al, 2011).

Uma vez concluído o RGM, ainda em 2010 teve início a preparação da proposta de TdR, também a partir de reuniões entre os representantes dos comitês, IEMA e o LabGest/UFES, sendo concluído e aprovado em julho de 2011 durante uma reunião. Conforme Gonçalves et. al. (2011, p. 12) “[...] as contribuições dos comitês foram incorporadas ao TdR e o mesmo foi validado pelo órgão gestor de recursos hídricos, sendo posteriormente enviado para o início do processo licitatório”. Cabe destacar, que em atenção a demanda do RGM que preconiza pela participação social no processo de elaboração, o TdR sugere que as empresas participantes tenham experiência em processos participativos na gestão de recursos hídricos efetivados no Brasil, em especial, no Estado do Rio Grande do Sul.

Nesta mesma reunião também foi discutida a Proposta de Capacitação que, segundo os autores consultados (Gonçalves et. al., 2011; Salaroli, 2011), surgiu durante as primeiras oficinas para a construção do RGM, quando os representantes dos CBHs apresentaram demandas nesse sentido visando a mobilização dos atores sociais. Os temas sugeridos, então, foram o papel dos CBHs e os instrumentos de

---

<sup>20</sup> Considerando o processo de elaboração do RGM, TdR e do Enquadramento e PRH dos rios SMV e Jucu foram formalizados três contratos, sendo dois entre o IEMA e o LabGest/UFES (RGM e TdR), e um terceiro entre o IEMA e o Consórcio NIP S. A./Profill (Enquadramento e PRH).

<sup>21</sup> O TdR é o documento norteador para as empresas que se candidatam ao processo licitatório. A vencedora do certame é quem assina o contrato com a contratante.

gestão de recursos hídricos para o fortalecimento do SIGERH. Segundo Gonçalves et al (2011), Sefione (2018) e Serau (2018), a partir de então, aconteceram os encontros de capacitação com objetivo de preparar e informar para as reuniões decisórias. Contudo, não foram identificados documentos comprobatórios desses eventos, e em razão disso, não foi possível registrar o número de capacitações realizadas e se atingiram os objetivos previstos, inclusive em relação ao público alvo.

Cabe destacar a importância dos momentos de capacitação para a mobilização e participação dos atores estratégicos na elaboração dos instrumentos de planejamento e, embora que muitas ações fossem registradas, especialmente pelo CBH Jucu, percebeu-se uma falta de apreço pelos registros documentais, principalmente pelo CBH SMV, bem como, uma dificuldade em ambos os comitês na disponibilidade e acesso das informações. Ou seja, as informações que estão disponíveis não são suficientes para avaliar a efetividade dos momentos de capacitação.

Para esclarecer as próximas etapas do processo é necessário retomar ao período de 2009, quando a SEAMA e o IEMA estavam participando do Projeto Florestas para a Vida, um projeto em parceria com organizações não governamentais com atuação na Mata Atlântica e apoio do setor privado. Tendo o Banco Mundial como um dos seus principais agentes da iniciativa que visava “[...] estimular a adoção de práticas sustentáveis de uso do solo, o que resultaria em maior receita para os produtores rurais, melhoria da qualidade da água utilizada para abastecimento humano e melhor conservação da biodiversidade” (SOSSAI, et. al., 2012, p. 3). A partir desse objetivo, o Projeto Florestas para a Vida foi estruturado em quatro componentes, dentre os quais destacamos o fortalecimento da gestão das bacias hidrográficas.

Nesse contexto, garantiram-se os recursos necessários para a realização do Enquadramento e do PRH dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu. Entretanto, a necessidade da formalização de um convênio com o Banco Mundial, foi um trâmite burocrático e moroso. Vencida essa etapa, foi realizada uma licitação em âmbito internacional para a consultoria técnica. Participaram várias empresas sendo que,

das três finalistas, a vencedora contratada pelo Banco Mundial foi o Consórcio NIP S.A. e Profill do Brasil, resultando na celebração do Contrato IEMA nº 20, em julho de 2013.

Após a assinatura do contrato, o Plano de Trabalho (PT) elaborado pelo Consórcio NIP S.A. e Profill do Brasil, com participação do IEMA, CBHs e LabGest/UFES definiu a condução dos trabalhos de elaboração do Enquadramento e PRH das bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu. Finalmente, em 30/07/13, os CBHs SMV e Jucu deram início ao processo, marcada pela realização da Reunião Conjunta (considerada Reunião de Partida por marcar o início do processo), contando com a presença do IEMA, LabGest/UFES, da consultoria contratada e das plenárias dos dois comitês. Os assuntos abordados foram: apresentação da equipe de trabalho do Consórcio Profill NIP S. A.; apresentação das etapas do Enquadramento e do PRH, do PT e proposta de unidades de planejamento para as bacias; proposta de criação das câmaras técnicas de acompanhamento do Enquadramento e PRH.

Observam-se aqui algumas peculiaridades: o planejamento conjunto de RH por duas bacias; e, simultaneamente, a elaboração do Enquadramento e do PRH. Ambos os instrumentos são previstos pela PNRH, mas usualmente são desenvolvidos separadamente e em geral, o plano em primeiro lugar. Outra observação importante, segundo informações levantadas (SEFIONE, 2018; SERAU, 2018; TEIXEIRA, 2018), a iniciativa do processo e a definição de suas características foi “de cima para baixo” – isto é, do órgão gestor para os CBHs.

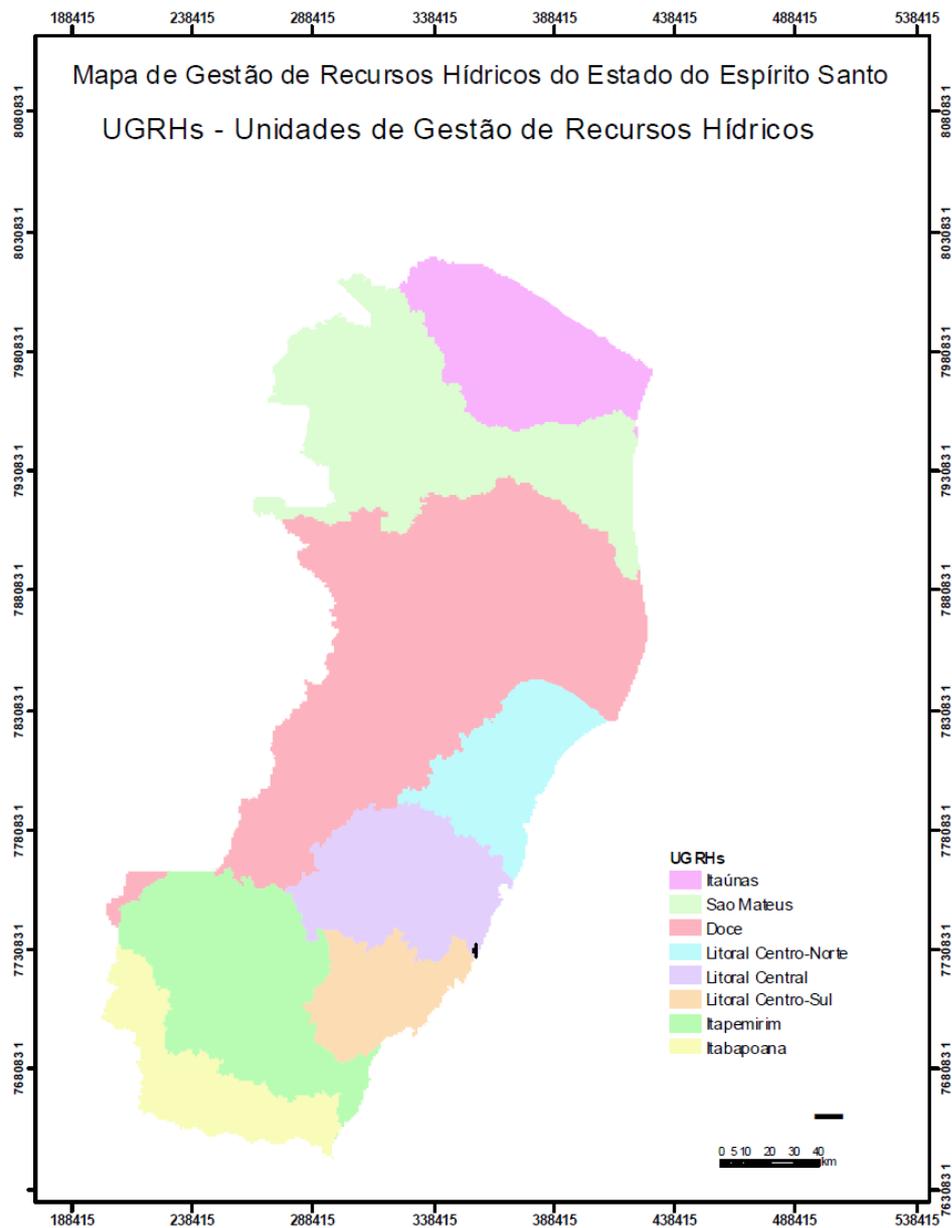
Segundo informação verbal de Sefione (2018), a proposta apresentada pela DRH/IEMA de reunir as duas bacias e realizar concomitantemente o Enquadramento e o PRH teve como objetivos: ganhar escala e otimizar os recursos financeiros advindos do Programa Florestas para a Vida que estava sendo desenvolvido nas duas bacias. O fato de serem consideradas bacias irmãs<sup>22</sup> (Figura 7) e que

---

<sup>22</sup> A Resolução CERH nº 001/2009 que “cria Unidades de Gestão de Recursos Hídricos de corpos d’água de domínio do Estado do Espírito Santo – UGRHs”, considera as bacias dos rios SMV e Jucu na mesma unidade de gestão, conforme apresenta Figura 4.

passavam por momentos semelhantes na implementação dos instrumentos de planejamento previstos pela PNRH também contribuiu para esta decisão.

**Figura 4 - Mapa das UGRHs do ES**



As principais atividades realizadas na construção dos instrumentos de planejamento foram uma oficina, reuniões conjuntas entre os CBHs SMV e Jucu e dos CBHs com a sociedade (Plenárias Ampliadas). Além disso, os dois comitês realizaram reuniões

plenárias próprias quando eram tratados assuntos específicos de cada bacia (SEFIONE, 2018; SERAU, 2018). Contudo, observou-se uma imprecisão na denominação e caracterização (dos objetivos) dos diversos momento/espços participativos realizados. Nesse sentido, segundo consta na ata da reunião conjunta dos dois CBHs realizada em 11/09/13, um membro de uma das plenárias solicitou que fossem esclarecidas as diferenças entre as reuniões de CBH, reuniões ampliadas e reuniões públicas/oficinas. Ou seja, entre os próprios participantes havia dúvidas a este respeito. Para efeitos de análise, estabelecemos uma nomenclatura para os eventos do mesmo tipo (Quadro 4), segundo suas características.

#### **Quadro 7 - Caracterização dos espaços participativos**

<b>ESPAÇO PARTICIPATIVO</b>	<b>CARACTERÍSTICA</b>
Reunião Técnica	O objetivo dessas reuniões era acompanhar o processo, também conhecida no RGM e TdR como Comissão de Acompanhamento (CA). É mais restrita, com participação de representantes dos comitês, do IEMA e do LabGest/UFES.
Oficina de Contextualização	Oficina realizada com representantes dos CBHs e dos técnicos do IEMA, LabGest e consórcio contratado.
Reunião plenária	Reunião realizada com os membros de cada comitê com necessidade de quórum para ter validade no processo.
Reunião setorial	Reunião realizada com representantes de determinados segmentos.
Plenária ampliada	Reunião do CBH com maior publicidade para garantir, além da participação dos membros da plenária, outros representantes da sociedade. Tendo necessidade de quórum dos membros dos CBHs como nas reuniões ordinárias.
Reunião pública	Reunião aberta à sociedade em geral e não se limitou a existência de quórum.
Reunião plenária conjunta	Reunião dos dois CBHs conjuntamente.
Evento público	Momento aberto à sociedade, sem considerar critérios legais de participação e com o objetivo de celebrar a conclusão dos produtos.

Fonte: Autora (2019) e outras duas alunas do Profágua, Adriane de Oliveira Santos Barbosa (2019) e Simone Alves Fernandes (2019).

Com base na padronização por nós construída, relacionamos cronologicamente os principais espaços/momentos participativos do processo em estudo:

**Quadro 8 - Espaços participativos na elaboração dos instrumentos de planejamento das bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu**

<b>DATA</b>	<b>ESPAÇO PARTICIPATIVO</b>	<b>ASSUNTO</b>
09/07/2013	Oficina de Contextualização	Homogeneização e nivelamento do conhecimento sobre o SIGERH, os trabalhos de implementação do Enquadramento e PRH desenvolvidos nas Bacias dos rios SMV e Jucu e sobre a necessidade e importância da participação social.
30/07/2013	Reunião Conjunta (de Partida)	Apresentação da equipe de trabalho do Consórcio NIP S. A./Profill do Brasil, as etapas do Enquadramento e do PRH, do PT e proposta de unidades de planejamento para as bacias; proposta de criação das câmaras técnicas de acompanhamento do Enquadramento e PRH.
11/09/2013	Reunião Conjunta	Apresentação e aprovação do Plano e Informação e Mobilização Social (PIM).
20/05/2014	Reunião Pública (Plenária ampliada)	Validação do diagnóstico e prognóstico em Santa Leopoldina do CBH SMV.
21/05/2014	Reunião Pública (Plenária ampliada)	Validação do diagnóstico e prognóstico em Domingos Marins do CBH Jucu
04/08/2014	Reunião Pública para o pré-enquadramento	Apresentação e discussão da proposta de enquadramento em Vitória – CBH SMV
05/08/2014	Reunião Pública para o pré-enquadramento	Apresentação e discussão da proposta de enquadramento em Vila Velha – CBH Jucu
06/08/2014	Reunião Pública para o pré-enquadramento	Apresentação e discussão da proposta de enquadramento em Santa Maria de Jetibá – CBH SMV
07/08/2014	Reunião Pública para o pré-enquadramento	Apresentação e discussão da proposta de enquadramento em Marechal Floriano – CBH Jucu
26/08/2014	Reunião Setorial	Discutir assuntos relevantes para os setores envolvidos, representados pela Federação da Agricultura do Espírito Santo (FAES) e Federação das Indústrias do Espírito Santo (FINDES)
28/08/2014	Reunião Plenária Conjunta	Abordagem sobre Outorga, Cobrança e conceitos de vazão de referência; preparação para a plenária de deliberação do enquadramento

<b>DATA</b>	<b>ESPAÇO PAARTICIPATIVO</b>	<b>ASSUNTO</b>
29/09/2014	Reunião da Plenária do CBH SMV	Deliberação da proposta de Enquadramento
30/09/2014	Reunião Plenária CBH Jucu	Deliberação da proposta de Enquadramento
10/11/2014	Reunião Plenária do CBH Jucu	Deliberação sobre Critérios de Outorga
11/11/2014	Reunião Plenária do CBH SMV	Deliberação sobre Critérios de Outorga e Cobrança
08/04/2015	Reunião Plenária (ampliada) no CBH Jucu	Deliberação do Plano de Ações.
09/04/2015	Reunião Plenária (ampliada) no CBH SMV	Deliberação do Plano de Ações.
07/06/2016	Semana Estadual de Meio Ambiente de 2016	Entrega do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos das Bacias dos Rios Santa Maria da Vitória e Jucu
30/11/2016	Reunião Plenária do CBH Jucu	Aprovação do Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Jucu

Fonte: Autora (2019) e outras duas alunas do Profágua, Adriane de Oliveira Santos Barbosa (2019) e Simone Alves Fernandes (2019).

É oportuno destacar que na reunião da plenária do CBH Jucu em 10/11/14, apesar de estar previsto a deliberação dos Critérios de Outorga e Cobrança, foi deliberado apenas sobre a Outorga, enquanto que sobre as diretrizes para a cobrança houve apenas discussão. Segundo o registro em ata da referida reunião, essa mudança de pauta ocorreu devido à previsão de mudança da plenária e do Governo do Estado para o próximo ano. Porém, entende-se que essa decisão não se justifica, uma vez que a gestão de recursos hídricos não deve estar atrelada a um governo específico, e sim numa política de estado que transcenda os mandatos eletivos. Enfim, não aprovar devido à mudança de governo significa desqualificar a importância do processo participativo.

Cabe apontar que realização de eventos itinerantes nos municípios das bacias, buscava potencializar a mobilização dos atores estratégicos e favorecer a aproximação daqueles que usualmente não participava dos debates. Outro destaque foi a entrega do encarte do Enquadramento e PRH dos Rios Santa Maria da Vitória e Jucu na Semana Estadual de Meio Ambiente, realizada em 07/06/16, no Palácio Anchieta/Vitória (ES).

Também é importante enfatizar a realização das Reuniões Plenárias Conjuntas que, no caso em estudo, enriqueceu as discussões e otimizou as etapas do processo. Tal estratégia buscava minimizar conflitos e facilitar a tomada de decisões comuns numa mesma UGRH.

A aprovação do Enquadramento e PRH da Bacia do Rio Jucu aconteceu em 30 de novembro de 2016, em uma reunião extraordinária do CBH Jucu. Contudo, até em outubro de 2018, época da realização desta pesquisa, o documento final ainda aguardava a homologação pelo CERH/ES. Já em relação à Bacia do rio Santa Maria da Vitória, formalmente o processo ainda não foi finalizado, pois não foi aprovado pela plenária do CBH e, conseqüentemente, não pode ser homologado pelo CERH/ES. Essa situação confirma as análises feitas pela ANA (2017) e a OCDE (2015) sobre a fragilidade na implementação dos planos no Brasil. No caso do CBH SMV, podemos considerar ser ainda mais grave, pois, sequer o documento final foi aprovado pelo comitê após um processo trabalhoso.

Também chama nossa atenção as diferenças entre o que foi previsto inicialmente (a partir do RGM, do TdR, do PT e do Plano de Informação e Mobilização (PIM)) e o que foi realizado de fato. Este contraste é apresentado no Quadro 9:

#### **Quadro 9 - Comparativo dos eventos previstos e realizados**

<b>MOMENTO PARTICIPATIVO</b>	<b>PÚBLICO ALVO</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>PREVISTO</b>	<b>REALIZADO</b>
Reunião Técnica	CA (IEMA, LabGest/UFES e CBHs)	Acompanhar o processo	10	S/I

MOMENTO PARTICIPATIVO	PÚBLICO ALVO	OBJETIVO	PREVISTO	REALIZADO
Oficina de contextualização	Técnicos do consórcio contratado, membros dos CBHs, Consultor Moderador, técnicos do IEMA e do LabGest/UFES	Homogeneização dos conhecimentos técnicos e apresentação do RGM e TdR	01	01
Reunião Plenária	Membros dos CBHs	Discutir e deliberar sobre questões relativas ao processo	08	05
Reunião Setorial	Representantes de determinado segmento	Analisar e discutir questões específicas	S/D	01
Plenária ampliada	CBH e público em geral	Apresentar, discutir e validar questões relativas ao processo	04	04
Reunião Pública	Sociedade em geral com destaque para os atores estratégicos do processo	Informação, debate, consulta e apresentação de resultados do pré-enquadramento	04	04
Reunião conjunta	Membros dos dois CBHs	Apresentação, preparação para a deliberação e aprovação de assuntos comuns	S/D	03
Evento Público	Sociedade em geral	Divulgação do enquadramento	02	00
		Divulgação e entrega do documento final	01	01

Fonte: Autora (2019) e outras duas alunas do Profágua, Adriane de Oliveira Santos Barbosa (2019) e Simone Alves Fernandes (2019).

Legenda: S/I (Sem Informação), S/D (Sem Determinação).

Analisando o Quadro 6 é importante destacar que:

- Foram previstas quatro reuniões plenárias para discutir outorga e cobrança e foram realizadas seis, pois a aprovação do Enquadramento ocorreu em duas delas e não em evento público conforme estava previsto;

- De acordo com os entrevistados e a pesquisa documental, as reuniões conjuntas seriam realizadas a partir da necessidade de discussão de assuntos comuns, não sendo quantificadas previamente;
- Foram realizadas três reuniões conjuntas, sendo uma considerada de partida por ser o momento participativo que dá início ao processo propriamente dito;
- Quanto às reuniões técnicas, a previsão inicial era de dez, contudo, não foi possível identificar quantas realmente ocorreram.

Diante dos levantamentos e entrevistas realizadas, observa-se que a elaboração extrapolou o prazo planejado, por diversos fatores. Dentre os citados nas entrevistas podemos destacar: o excesso de burocracia desde a formalização do convênio, do processo licitatório até os repasses financeiros para pagamento da consultoria; o período de retorno pela consultoria a postergação para aprovação e homologação do documento final.

Dentre os fatores acima mencionados, é importante comentar dois deles: o período de retorno pela consultoria e a postergação para a aprovação do PRH pelo CBH SMV. No primeiro caso, segundo informações apuradas nas entrevistas, o consórcio subcontratou uma empresa no Espírito Santo para auxiliar na elaboração dos produtos que compõe o Enquadramento e o PRH, porém, o período de retorno e a qualidade do conteúdo retardaram o processo. No segundo caso, houve alteração da plenária na fase de aprovação do PRH e a plenária seguinte sinalizou discordâncias no documento, que resultou na não aprovação até o momento.

É possível supor que a longa pausa entre 2009 a 2013 (que marcou o início da discussão/mobilização e começo dos trabalhos propriamente ditos) e o processo de planejamento (2013 a 2016), seguramente causou problemas na mobilização da sociedade e dos próprios CBHs e órgãos gestores. Isso pode explicar, por exemplo, a não aprovação do PRH do comitê SMV. Além disso, comprometem a finalização das etapas planejadas, bem como a implementação de outros instrumentos de gestão de recursos hídricos como, por exemplo, a outorga de direito de uso e a cobrança pelo uso da água. Os problemas acima citados favorecem a

desmobilização de todo um processo e compromete, segundo a ANA (2017), para a baixa efetividade na implementação das ações propostas nos planos.

Um grande desafio durante a pesquisa foi a pouca disponibilidade e acesso das informações (registros documentais, fotográficos, mídia impressa e digital) que dificultaram análises mais aprofundadas, sendo necessário, buscar complementação através de entrevistas. Percebeu-se que não houve grande esforço do Consórcio NIP S. A./Profill do Brasil na organização e descrição dos processos, seus distintos momentos e os resultados da avaliação. Essa falta de apreço pelos registros documentais é citada por Jaramillo (2004) como a ausência de uma cultura de informação, entendida como uma prática de registro permanente e sistemático daquilo que pode ser convertido em informação. Enfatizamos que a falta de documentação e registro dos processos traz vários prejuízos, dentre eles a pouca transparência e disponibilização das informações como forma de qualificar a comunicação e seus resultados, bem como, a limitação da socialização das experiências.

É possível que alguns dos fatores mencionados anteriormente tenham causado um esvaziamento dos espaços participativos e a redução da diversidade de atores presentes comprometendo os resultados do processo de planejamento propriamente dito. Para avaliar essa questão, um conjunto de três trabalhos (ao qual este se integra) pesquisaram a qualidade democrática dos processos participativos de planejamento de recursos hídricos nas bacias SMV e Jucu tratando de três diferentes aspectos: os níveis de participação, os participantes e a comunicação.

## 7 RESULTADOS E DISCUSSÕES (II)

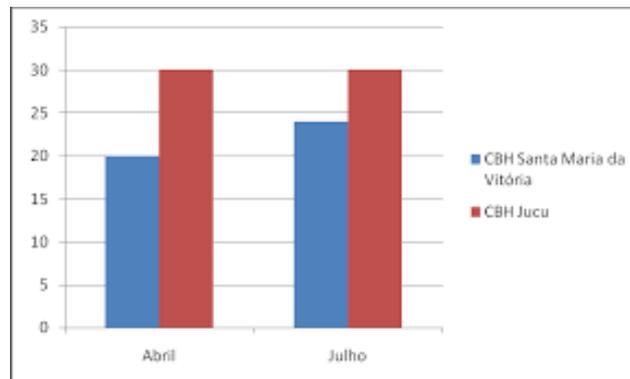
### 7.1 EXAMINANDO OS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DAS BACIAS DOS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA E JUCU

Neste capítulo vamos discutir sobre os níveis de participação contemplados no processo de elaboração do Enquadramento e do PRH dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu. Para isso, lançamos mão dos dados contidos no Roteiro Geral Metodológico (RGM), no Termo de Referência (TdR), Relatório Técnico 1 (RT 1). Deste último, destacamos os Relatórios das Oficinas com os CBHs, o Plano de Trabalho (PT) e o Plano de Informação e Mobilização Social (PIM). Baseamo-nos também nos documentos produzidos pelos comitês, como as atas das reuniões e nas entrevistas realizadas com atores estratégicos envolvidos durante o processo.

Previamente à consolidação do RGM, os presidentes dos CBHs SMV e Jucu, participaram de uma reunião com o IEMA e a UFES para conhecimento da proposta do roteiro e discussão das condições de análise do referido documento com a plenária de cada um dos comitês. A partir desta reunião foi sugerida uma pauta para as oficinas de discussão e definição do RGM. A pauta apresentaria o que é, quais as atribuições de um comitê de bacia, o que são e para que servem os instrumentos de gestão de recursos hídricos, o que é e quais objetivos do Enquadramento e do PRH, propondo um alinhamento das informações e uma preparação para a apresentação e discussão do RGM, considerando que o grupo era bem diversificado.

O IEMA em parceria com a UFES e os CBHs organizaram as oficinas. O documento a ser discutido e deliberado foi encaminhado com antecedência para todos os membros dos comitês. Foram realizadas duas oficinas com cada comitê, sendo uma em abril e outra em julho de 2010 para envolver os comitês desde o início do processo com a discussão do RGM incorporando suas contribuições ao roteiro. A Figura 5, logo abaixo, apresenta o número de participantes em cada oficina, reforçamos que o CBH SMV e o Jucu possuíam 24 e 27 membros respectivamente. Ressaltamos que na oficina de julho houve participação de membros de outros comitês do Espírito Santo que estavam interessados no processo.

**Figura 5:** Número de participantes nas oficinas para definição do Roteiro Geral Metodológico



Fonte: Gonçalves, et. al. (2011, p. 10).

A partir de alguns registros durante as oficinas supracitadas, percebemos a preocupação dos membros dos CBHs quanto às estratégias para informar (principalmente aos produtores rurais), mobilizar (especialmente no meio rural), motivar a participação dos membros dos comitês, convencer a sociedade em geral para participar (considerado tarefa mais difícil do processo), viabilizar a participação ao longo do processo e permear todas as comunidades da bacia.

Na mesma oficina também foram apontadas algumas demandas visando fortalecer o processo de elaboração do Enquadramento e PRH, e que contribuiriam para a gestão integrada, descentralizada e participativa (RGM, 2011):

- fortalecer institucionalmente os CBHs com o trabalho de profissionais da área de comunicação, buscando promover a articulação permanente entre as entidades ligadas aos recursos hídricos;
- pensar em formas de envolvimento, de mobilização e estratégias de comunicação;
- criar uma contextualização documental do processo e disponibilizá-la aos CBHs;
- incluir as comunidades e outras organizações sociais das micro bacias nas atividades do CBH;
- criar meios para que todas as comunidades tivessem a oportunidade de se manifestar antes da conclusão das etapas do processo;

- criar um processo de capacitação e informação da plenária, de forma ampliada, considerando o processo eleitoral ao final do ano em curso, de modo a garantir que os futuros membros, estivessem preparados para o processo.

Além disso, os participantes ponderaram sobre a participação dos membros do órgão colegiado que compõem o SIGERH/ES e sugeriram (RGM, 2011):

- o CBH serve para resolver conflitos, portanto, a negociação deverá acontecer através do comitê;
- o CBH é o espaço político para a tomada de decisões, portanto a responsabilidade política do processo é do comitê, responsável pela implementação dos instrumentos de gestão;
- a metodologia participativa é adequada porque envolve as pessoas;
- considerar a bacia hidrográfica no trabalho coletivo, para que todos entendam a sua responsabilidade e a sua necessidade de comprometimento.

Por fim, as oficinas contribuíram para definição do RGM que seria a base para construção do TdR que direcionaria o caminho para a elaboração dos instrumentos de planejamento, Enquadramento e PRH dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu. Portanto, as oficinas de discussão e definição do RGM foram muito importantes para a construção do processo, pois se configuravam em um ponto de partida do processo participativo. Ao ouvir os presidentes dos comitês em questão, foi oportunizado um momento das oficinas para informação, no intuito de subsidiar a contribuição dos mesmos no objeto final que era o RGM.

Desta forma, considerando que o RGM seria a base para o TdR e esse, por sua vez, do Plano de Trabalho, podemos dizer que o planejamento do processo foi participativo, no sentido amplo do termo, pois contou com a participação direta dos comitês e de representantes da sociedade em geral, que garantiram presença e contribuíram durante as oficinas, reuniões e eventos.

#### **7.1.1 AS PROPOSTAS DE PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DAS BACIAS DOS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA E JUCU**

O planejamento dessa participação teve como base legal as legislações Federal (Lei 9.433/97) e a Estadual (Lei 5.818/98, que vigorava no momento do processo em questão), o RGM (2010), o TdR (ass. em julho de 2010), o PT e o PIM.

O RGM considerou em seu contexto metodológico o envolvimento da sociedade como indispensável para o processo de planejamento de recursos hídricos, conforme preveem as Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, ou seja, gestão integrada, descentralizada e participativa. Considerou o CBH como espaço à participação social no processo decisório sobre os usos futuros da água, processo esse que inclui o planejamento, a implementação e a administração da política pública. Como compreende a participação de vários atores, conseqüentemente, compreenderá várias leituras da realidade e das inúmeras expectativas futuras, dando amplitude ao processo de planejamento.

O roteiro previu a participação dos envolvidos de forma ativa, por meio de procedimentos metodológicos exatamente com esse formato e intensidade de participação e propôs maneiras desses representantes exercerem a representatividade, tais como: basear-se na mobilização promovida pelos comitês e o seu espaço institucional como espaço decisório; utilizar a mesma estratégia testada no Projeto DESAGUA (2008), pesquisa desenvolvida pelo Labgest/UFES na bacia hidrográfica do rio Santa Maria da Vitória a qual realizou a simulação de um processo de enquadramento de forma participativa.

De acordo com Teixeira (2018), a academia tem o papel de testar, criar modelos, e não de elaborar os instrumentos, executar.

O roteiro destacava as etapas do procedimento metodológico, que sinalizava para a:

- identificação dos atores estratégicos e das melhores condições de circulação da informação;
- apropriação pelos decisores, do significado do processo de planejamento dos recursos hídricos;
- validação e apropriação do diagnóstico e construção definitiva do cenário atual da bacia;

- definição de um pré-enquadramento a partir das consultas realizadas com a sociedade.

As atividades propostas no RGM podem ser resumidas abaixo:

**Quadro 10:** Atividades propostas no RGM.

ATIVIDADES		COMO	COM QUEM	PARA QUE
01	Instalação da Comissão de Acompanhamento e Coordenação (CAC).	Reunião.	IEMA, o LabGest/UFES e um representante do Comitê.	Acompanhamento do processo.
02	Lançamento do processo de Enquadramento.	Plano de mídia; Reunião extraordinária do CBH.	Membros do comitê.	Divulgação, informação e mobilização.
03	Definição das Unidades de Planejamento.	Oficina.	Empresa contratada e comitê.	Diagnóstico de enquadramento e proposições.
04	Identificação e Definição das variáveis a serem utilizadas no diagnóstico.	Oficina.	Empresa contratada e CAC.	Informações para o Enquadramento e PRH.
05	Levantamento de dados e informações sobre a situação atual da bacia hidrográfica.	Levantamento de informações.	Empresa contratada, CAC, órgãos públicos e instituições privadas.	Diagnóstico.
06	Determinação do cenário de pré-enquadramento.	Manifestação de vontade da sociedade através de Eventos públicos; Reuniões públicas ou setoriais com formato de oficina ou seminário.	CBH e CAC.	Desejos de usos futuros da água.
07	Avaliação dos graus de dificuldade de cumprimento do cenário de pré-enquadramento.	Reuniões de debate apenas com os membros dos CBHs ou reuniões setoriais, e reunião extraordinária dos CBHs.	Comitê e empresa contratada.	Enquadramento.
08	Elaboração das propostas de ações.	Reunião extraordinária dos CBHs.	Empresa contratada e comitê.	Plano de ações.
09	Divulgação dos resultados.	Seminário Público.	Comitê e empresa contratada.	Enquadramento e PRH.

Fonte: RGM (2011)

A Comissão de Acompanhamento e Coordenação (CA) foi designada responsável pela orientação metodológica de cada etapa do processo de planejamento, formada por integrantes capacitados e familiarizados com o assunto para contribuir com função mediadora entre a área técnica e o plenário do comitê.

É fundamental que a sociedade da bacia hidrográfica representada no comitê se "enxergue", "tenha noção de pertencimento", nessas unidades de planejamento (RGM, 2010). Os termos entre aspas podem ser considerados fatores importantes como indutores da participação a fim de promovê-la em qualidade e intensidade necessárias ao processo de planejamento em recursos hídricos.

Já o TdR reconheceu essas questões e manifestou as orientações técnicas dos órgãos gestores responsáveis pela elaboração do planejamento de RH. Ou seja,

[...] o TdR é o contrato ou documento de trabalho que descreve as atividades a serem desenvolvidas pela organização responsável pela elaboração do PRH, incluindo a descrição de cada item de serviços a serem executados, resultados e prazos de execução" (RABELO, TEIXEIRA e ESPLUGA, 2013, p.189).

O TdR na descrição da estrutura e diretrizes gerais para o desenvolvimento dos trabalhos informou que as etapas do RGM deveriam ser consideradas na elaboração da proposta. O processo de elaboração do TdR, pode ser participativo ou não, e é a realidade planejada no nível do executivo. Desta forma, é oportuno observar como o contexto sócio, histórico, institucional e legal se expressam no TdR, pois, será uma referência para promover e avaliar a efetividade da participação planejada (RABELO, TEIXEIRA e ESPLUGA, 2013).

O TdR, dividiu o processo em três etapas sequenciais e inter-relacionadas, a serem desenvolvidas de forma articulada e harmônica: Etapa A – Diagnóstico e Prognóstico: consolidação das informações existentes e realização de estudos complementares; Etapa B – Cenários Futuros e de Enquadramento: definição dos usos futuros desejados para as águas superficiais das bacias hidrográficas; Etapa C – PRH das bacias hidrográficas: ações priorizadas e critérios de outorga e cobrança definidos.

Destacamos algumas premissas fomentadas que permeavam para a indicação dos métodos a serem utilizados no processo: informações disponíveis, em linguagem acessível à sociedade através dos CBHs; e, qualificação da articulação das sociedades das bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

O TdR propôs um conjunto de atividades definidas como preliminares por entender que deveriam ser planejadas e executadas previamente ao início do processo. Segue aquelas relevantes para o objeto em discussão:

Atividade Preliminar 01 – Oficina de Contextualização: com objetivo de alinhar o conhecimento entre os participantes e mostrar a importância da gestão e a necessidade da participação da comunidade no processo.

Atividade Preliminar 02 – Plano de Trabalho Consolidado (PTC): apresentar detalhadamente as etapas e procedimentos metodológicos a serem desenvolvidos, especialmente na mobilização social e fortalecimento dos CBHs.

Nesta etapa foi recomendado à contratada identificar as lideranças e os potenciais parceiros para o processo de planejamento e gestão de recursos hídricos, julgado importante para um maior envolvimento da sociedade nas diversas etapas do processo.

Atividade Preliminar 04 – Seleção e proposição de modelos de apoio à decisão: diante da necessidade de envolver a comunidade e o CBH no processo de decisão, deveriam ser identificados e apresentados modelos, que auxiliassem o processo e fizesse com que o resultado fosse o mais representativo possível.

O modelo e o momento adequado ficariam como parte da proposta metodológica apresentada pelas proponentes no processo da licitação pública, resguardando que a mobilização e a participação da sociedade por meio dos segmentos dos comitês poderiam ou não se valer de modelos computacionais, mas seria importante que as concorrentes demonstrassem conhecimento sobre o tema.

Atividade Preliminar 05 – Plano de Informação e Mobilização Social (PIM): projeto geral de condução do processo de informação e de mobilização social para a participação na construção do planejamento dos recursos hídricos dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

De acordo com o TdR ficaria atribuído à contratada propor meios de envolver a sociedade em todas as etapas do processo de planejamento, destacando como indispensáveis os momentos de apropriação, discussão e validação do diagnóstico; manifestação de vontade quanto aos usos futuros da água; definição do enquadramento, dos acordos futuros e dos prazos para o seu cumprimento.

O TdR sugeriu que, para efeito da construção das propostas técnicas, as concorrentes do certame de licitação, conhecessem, analisassem e avaliassem os processos efetivados no Brasil em seus aspectos metodológicos, de eficiência e de eficácia, especialmente no Estado do Rio Grande do Sul. Considerando que o mesmo era referência na condução de processos sociais participativos (com destaque para o “Orçamento Municipal Participativo”) e estava entre os estados que mais se destacava em termos de aplicação prática da gestão integrada e participativa de recursos hídricos, a exemplo da integração com o gerenciamento costeiro, de grande relevância para o estado do Espírito Santo (TdR, 2011).

O TdR garantiu o espaço para a atuação dos CBHs e o envolvimento da sociedade nas diversas fases do processo de planejamento das bacias em estudo, sendo necessário que os mesmos se reconhecessem nelas. Ressaltou a importância da articulação institucional das entidades públicas e privadas e associativas regionais para atuação do CBH.

Assim, a condução política do processo de mobilização social exigia do comitê o exercício da representatividade, comunicação clara e a democratização da informação entre seus representantes e representados (TdR, 2011).

A definição dos métodos e procedimentos utilizados para a democratização da informação, mesmo que usuais e de conhecimento comum, sofreriam variações conforme o público alvo. Conhecer, portanto, o universo de entidades e instituições

dos três segmentos que integravam os comitês dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu seria fator decisivo para a adequada condução do envolvimento social no processo de planejamento dos usos da água (TdR, 2010).

Ainda “[...] é fundamental que se considere sempre a necessidade de prever formas e procedimentos que permitam a transposição do saber técnico para a compreensão social e vice versa” (TdR, 2011, p.4), por isso, faz-se necessário “[...] garantir a participação ampla dos diferentes atores que, de uma forma ou de outra, possuem relações com as águas das bacias hidrográficas na construção de um processo decisório para a gestão das águas” (TdR, 2011, p.5). O entendimento e a assimilação, pela sociedade, do processo de desenvolvimento dos serviços é considerado pelo TdR essencial para a efetiva participação social.

É possível perceber a delegação dada aos comitês conforme seu papel de assumir responsabilidades como ente do Estado, e como sendo o espaço democrático e participativo, o que para Dagnino (2014), Avritzer (2008) e Subiratis (2008) configuram como partilha de poder com a sociedade representada numa IP.

Em suma, mesmo o TdR não detalhando os níveis de participação para cada situação com precisão, deixando para ser fruto de um debate no âmbito dos CBHs, a partir da proposta apresentada pela contratada, é claro e insistente o compromisso de garantir a construção e o desenvolvimento do processo de forma participativa.

Quanto ao PT, estabeleceu-se em dois pilares fundamentais para o alcance de seus objetivos: realista e exequível,

Realista no sentido de perceber o grau de conscientização e de capacidade de participação social da comunidade das Regiões do rio Santa Maria da Vitória e do rio Jucu a partir da atuação efetiva e objetiva do seu Comitê. Exequível em termos de utilização de metodologias e fluxos de trabalho possíveis de serem executados e adaptados aos objetivos a serem alcançados e ajustados à realidade da Bacia e do cronograma de trabalho (RT1, 2014, p. 4).

Na concepção do PT, evidenciou-se a importância da participação social continuada, dinâmica e sequenciamento das atividades de trabalho, com vistas a garantir um melhor desempenho e o atendimento aos objetivos, conforme destacado no TdR

(2011): consolidar o conhecimento técnico da realidade física, social, econômica, política, cultural e ambiental da região hidrográfica dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu; conciliar o saber técnico com o saber popular; estimular o exercício da representação pelos integrantes do Comitê; envolver a sociedade no processo de planejamento dos usos futuros das suas águas; fornecer as informações básicas quanto à disponibilidade qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos nas regiões; determinar as demandas de usos das águas superficiais e subterrâneas nas regiões, atuais e futuras; disponibilizar as informações em linguagem acessível à sociedade das regiões, através dos seus CBHs; subsidiar e estabelecer as diretrizes para a implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos; e desencadear um processo de reforço e qualificação da articulação da sociedade das regiões com vistas à consolidação do SIGERH/ES.

O PT optou por conduzir os trabalhos, de forma racionalizada e ajustada à realidade local, a resultados diretos e práticos, suficientes e necessários à implementação da gestão dos recursos hídricos nas regiões hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu, conforme legislação vigente e os anseios da sociedade local.

A participação social de forma continuada foi um dos pressupostos no PT, considerando o planejamento de recursos hídricos um processo dinâmico de permanente negociação, técnica e social, nos âmbitos interno e externo, implementado por diferentes atores (com objetivos e anseios diversos) que deve considerar as experiências e insucessos passados para contribuir com a efetividade da programação de trabalho proposta. Ressaltou a responsabilidade das decisões e aprovações pelos CBHs, que efetivaria a participação social com o apoio da empresa contratada.

Os eventos de participação social direta e indireta (através dos Comitês), elencados no Quadro 11, tinham o objetivo de estabelecer canais de comunicação, divulgação, conscientização e de fluxo de informações. A realização de um evento para divulgação do ponto de partida dos trabalhos foi vislumbrada como estratégia de envolvimento social.

**Quadro 11:** Previsão de eventos públicos e em plenária. Elaboração própria.

Denominação	Descrição do momento	Previsão e abrangência
Reuniões Técnicas – RT	Discussão e apresentação dos produtos técnicos, com vistas a avaliação ou informação.	10 reuniões técnicas, restritas aos CBHs/IEMA/UFES
Reunião Pública para Divulgação – RP – Evento Público.	Informação a comunidade – validação do diagnóstico e prognóstico.	2 reuniões plenárias ampliadas (*).
Reunião Pública de Pré-Enquadramento - RP_PE – Evento Público.	Estabelecimento do cenário de pré-enquadramento.	4 eventos públicos, sendo de divulgação e com oficinas dinâmicas.
Evento Público de Enquadramento – EP e Evento em Plenária.	Apresentação e discussão do cenário de enquadramento.	2 eventos públicos e 2 reuniões em plenária.
Evento em Plenária de Outorga e Cobrança.	Apresentação e discussão dos cenários, critérios e valores...	4 reuniões em plenárias.
Aprovação do PRH – Evento Público.	Apresentação da versão final do PRH.	2 reuniões plenárias ampliadas.
Final	Entrega do documento.	1 Evento público

Fonte (\*): RT1, 2014.<sup>23</sup> Elaborado pela autora baseado no RT1.

No sentido de divulgar as informações e conclusões geradas, bem como para incorporar as percepções, contribuições, comentários e críticas ao trabalho, foi sugerida a realização de audiências públicas, adotando técnicas de envolvimento da sociedade através da utilização de material de divulgação e eventos públicos. Foi proposto o início dos trabalhos para 18/07/2013.

O papel dos CBHs desenhado no PT desafiava-os a exercer a representatividade e legitimidade, devendo estar suficientemente confortáveis quanto à sua capacidade de representar efetivamente os segmentos da sociedade das regiões envolvidas e terem a legitimidade para tomar as decisões que seriam necessárias. Neste sentido, verificar e acompanhar eventuais disputas de poder (o que ocorre quando há necessidade de tomadas de decisão), parte do processo de negociação, para evitar a paralisação do processo.

<sup>23</sup> (\*) O fluxo de informação será mantido em reuniões plenárias dos Comitês porque é também sugestão que o Plano permaneça na pauta das reuniões ordinárias dos Comitês.

OBS.: Locais e formatos estavam subordinados a anuência da CA do RGM e dos CBHs, fatores exógenos que interferissem no cronograma de desenvolvimento das atividades deveriam ser submetidos a comissão.

Valorizando a inserção da sociedade no processo, o consórcio instalou um escritório local para operacionalizar o fluxo de informações, internalizando conhecimentos e contribuições locais para construir um referencial estratégico nas regiões hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

Dentre os procedimentos metodológicos propostos está a efetiva participação social ao longo do processo que foi baseada nos seguintes aspectos:

- garantia da paridade nas discussões internas do processo;
- realização de consultas públicas em cada fase do processo;
- sintonia com as reuniões das categorias dos CBHs;
- garantia do acompanhamento e a proximidade entre a empresa e o CBH das regiões, através de reuniões de trabalho periódicas;
- PT apoiado em um projeto específico de mobilização e participação social;
- divulgação adequada e efetiva das principais informações relativas ao processo;
- garantia da participação efetiva dos diversos atores estratégicos vinculados ao processo;
- comunicação com a sociedade, utilização de linguagem acessível;
- previsão de participação dos conselhos municipais no processo; e
- participação dos CBHs na definição das variáveis a serem levantadas.

A oficina realizada para apresentação institucional e os resultados recentes do processo, expressou uma oportunidade para a troca de informações e experiências.

O PT possuiu ações e procedimentos metodológicos relacionados à mobilização social e do exercício da representatividade, ou seja, da atuação dos representantes das entidades que compõem os comitês de bacias consultando seus representados.

Coube ao Consórcio propor a forma como a sociedade seria envolvida no processo de planejamento, com referencial metodológico na sua experiência recente em processos semelhantes no Estado do Rio Grande do Sul (Planos de Recursos Hídricos das bacias dos rios Ibicuí, Ijuí e Sinos), a oficina de contextualização, a experiência recente do IEMA e as estratégias de mobilização social, já desenhadas pela CA estabelecida no âmbito do RGM.

O PT deixou explícito que a participação demandava um esforço de mobilização social que iniciava com a divulgação de informações e conscientização da sociedade em geral, com ênfase em determinados públicos específicos, diretamente relacionados aos recursos hídricos das regiões, face às especificidades regionais e locais.

Destacamos as proposições para subsidiar os procedimentos metodológicos: manter uma dinâmica de reuniões técnicas com os atores locais (membros dos comitês), de forma a estabelecer vínculos estáveis quanto ao fluxo de informações; gerar informações de interesse específico ao processo, de forma que possam ser facilmente divulgadas e assimiladas; adotar datas de eventos locais e regionais para a divulgação de informações relativas ao processo de planejamento de recursos hídricos; manter interfaces abertas para a entrada de informações locais (notadamente através do Comitê).

O fator social e participativo foi indicador para a metodologia de definição das Unidades de Planejamento (UP's) na bacia. Informações complementares para tal definição foram realizadas através de pesquisa participativa realizada preferencialmente com membros dos CBHs das regiões hidrográficas. Com base na experiência das empresas do Consórcio, propõem-se a realização de quatro eventos públicos, em diferentes locais das bacias.

Outra proposta em termos de dinâmica de participação, uma atividade realizada baseada em outras experiências exitosas, foi a de utilizar mapas hidrográficos da bacia (com as divisões em UP's) nos quais os participantes dos eventos públicos expressam seus desejos de usos futuros das águas através da colocação de etiquetas adesivas representativas desses usos. Inclusive, a cor de fundo das etiquetas poderá estar associada às classes de uso da Resolução CONAMA 357/2005, o que facilita a interpretação dos mapas, que são apresentados à plenária do comitê, mostrando as possibilidades futuras, cabendo ao CBH, com a supervisão do IEMA, selecionar as classes de uso para cada segmento da rede hidrográfica, caso exista mais de uma possibilidade por trecho.

A experiência das empresas do Consórcio indicou que os eventos setoriais são necessários apenas se houverem questões específicas a serem discutidas (exemplo: tratamento de esgotos) e que uma ampla atuação setorial pode fragmentar os resultados e dificultar a sua posterior integração, devendo ser analisado pelos CBHs e o IEMA.

O PIM não é um plano fechado, mas que pode ser ajustado à medida que as atividades realizadas apresentam necessidades de alteração, que buscou incorporar aspectos previstos no RGM e no PT, consistindo em uma atividade preliminar para elaboração dos instrumentos de planejamento dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu. Dentre seus objetivos, a informação e o desenvolvimento do processo de forma participativa estão previstos.

O PIM considerava a Oficina de Contextualização e as plenárias conjuntas dos CBHs que já haviam ocorrido como parte do processo. O mesmo seguiu as diretrizes, etapas e atividades previstas no PT, estabelecendo uma alternância entre a execução do trabalho técnico e o debate para apropriação social pelo plenário e pelos grupos sociais representados nos comitês. O referencial metodológico do PIM foi baseado na experiência do Consórcio em processos semelhantes (Tramandaí/RS, Turvo/RS, Caí/RS, Tubarão/SC, Ibicuí/RS, Ijuí/RS e Sinos/RS, entre outros).

O PIM tinha como público alvo o IEMA; equipe técnica e a direção do Consórcio; CA-IEMA e da CA-RGM; membros e entidades representadas nas categorias de cada um dos comitês; outras entidades que fossem indicadas pelas CAs, ou pelo IEMA isoladamente; grupos sociais ou entidades isoladas, representados ou não nos comitês estratégicos para o planejamento dos usos futuros das águas.

Para validação dos produtos foram previstas reuniões plenárias, ora abertas ao público, ora apenas com os membros dos comitês. Da mesma forma que em alguns momentos as reuniões foram realizadas com os dois comitês conjuntamente como, por exemplo, para deliberação do enquadramento, em outras, separadamente. Sendo que todos os momentos deveriam ser precedidos de divulgação prévia

utilizando instrumentos de comunicação disponíveis para ampliar a participação social no processo.

Para a oficina de usos do pré-enquadramento foi previsto a identificação de usos da água identificados por ícones, figuras e cores e mapas de resultado da oficina com a expressão das vontades de usos para que possibilitassem a compreensão e a maior contribuição da sociedade nas oficinas.

A proposta era buscar as deliberações por aclamação, mas caso necessário, seria realizada votação pelos membros dos CBHs.

As reuniões plenárias, especificamente do enquadramento seriam compostas de duas partes: uma de revisão teórica (conceitos, importância, etc.) seguida de debate e deliberação, condução por meio de apresentação oral e material impresso. Foi elaborada uma proposta de estrutura geral para a plenária.

Para os encontros de discussão das diretrizes para outorga e cobrança foram previstos dois encontros plenários para cada CBH com temas distintos: um para informação e conceituação e outro para deliberação dos cenários e das diretrizes.

Para apresentação final e aprovação do PRH foi previsto uma reunião plenária ampliada em cada comitê e para entrega do documento final foi previsto um evento público, festivo, com apresentação dos principais resultados.

Os instrumentos e as peças da comunicação, previstos para o desenvolvimento do processo de informação e mobilização social nos seis momentos de mobilização propostos foram: folder institucional do projeto; cartazes; banners; panfletos; informativos; comunicação via internet; spots de rádio e uso de carros de som volantes; releases para imprensa; contatos telefônicos; apoio logístico ao deslocamento e distribuição de materiais.

As atividades previstas no PIM buscavam ser efetivadas através dos comitês, com apoio direto do Consórcio, mediante a realização de eventos específicos, para viabilizar e efetivar a participação social ao longo do processo de planejamento. Dos eventos propostos, as reuniões entre o Consórcio NIP S. A. Profill e Comitês, IEMA

e Labgest/UFES seriam de caráter mais técnico, envolvendo reuniões com os comitês e IEMA. As reuniões plenárias e os eventos públicos apresentavam abrangência social ampla, com destaque para o conjunto de eventos com vistas ao enquadramento. Tais eventos deveriam ser planejados e programados considerando a segmentação da bacia em UP, o calendário regional social e das atividades produtivas, e o tempo necessário para a divulgação e mobilização. Sugeriu-se que os Comitês mantivessem o tema planejamento em pauta permanente nas reuniões, de modo que o plano fosse elaborado.

A atuação dos membros dos comitês é fundamental para os esforços de informação e mobilização social. Segundo o PIM, os membros seriam estratégicos para:

- Participar ativamente do processo de elaboração do Plano;
- Contatar representados (instituições) antes e depois dos momentos de mobilização;
- Divulgar reuniões, o processo e os resultados do PRH na categoria que representa e de forma geral;
- Identificar atores estratégicos de relevância para o planejamento de recursos hídricos a serem convidados para o processo;
- Auxiliar na distribuição dos instrumentos de comunicação.

Anos depois, o PIM reafirma o que está no TdR “os planos de bacia são o resultado dos processos sociais permanentes de construção e implementação de políticas públicas, que visam o desenvolvimento sustentável e que contam com a participação da sociedade local” (TdR, 2011).

### **7.1.2 CHECANDO A PARTICIPAÇÃO DURANTE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DAS BACIAS SMV E JUCU**

Para checar se as propostas de garantir a participação durante o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento das bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu foram contempladas, analisamos o RT1, as atas das reuniões ocorridas durante o período do processo, realizamos entrevistas com atores estratégicos no processo e o documento final – Enquadramento e PRH dos rios

Santa Maria da Vitória e Jucu. O RT1 demonstrou as atividades preliminares referentes à participação, aprovadas pelos CBHs e previstos no TdR:

AP 1 – Oficina de Contextualização;

AP 2 – Plano de Trabalho; e

AP 5 – Plano de Informação e Mobilização.

As etapas A, B e C referente à elaboração do Projeto Executivo para Enquadramento e PRHs dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu foi baseado na proposta técnica apresentada na licitação do Consórcio NIP S.A. Profill e no TdR que norteou o certame.

Iniciando a análise pela oficina de contextualização, que teve como objetivo:

- homogeneização e nivelamento do conhecimento sobre o SIGERH; dos trabalhos de implementação do Enquadramento e PRH que estavam sendo desenvolvidos nas bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu, e
- articulação dos diversos temas técnicos e com o objetivo maior do processo de gestão, explicitando-se a necessidade e a importância da participação social.

Participaram da oficina 30 pessoas, dentre elas, representantes do IEMA, CBH SMV, CBH Jucu, Labgest/UFES e do Consórcio NIP S.A. e Profill.

A oficina foi pautada numa sequência de apresentações com abordagem dos seguintes assuntos: a PERH/ES e o SIGERH/ES; situação atual dos CBHs e o histórico de mobilização social nas respectivas bacias; desenvolvimento e avaliação de procedimentos metodológicos para elaboração do Enquadramento de corpos de água no ES; aspectos sobre o processo licitatório; debate sobre questões ligadas à necessidade de participação social ao longo do processo; apresentação institucional da empresa NIP S.A. e da empresa Profill; apresentação da experiência das duas empresas do Consórcio NIP S.A. Profill; apresentação das áreas de atuação dos diferentes atores do processo de elaboração do Enquadramento e PRHs, a forma de atuação da CA e do Grupo Técnico do IEMA.

Torna-se oportuno destacar que durante a oficina foi reforçado sobre a importância da participação das plenárias e da mobilização social ao longo do processo de elaboração dos planos de bacias.

Em tese, o PT enfatizou a participação social no processo, seja de forma ampla ou com os representantes dos comitês, buscou garantir a participação dos CBHs em todas as etapas e colocando-os como indutores da mobilização social para garantir a participação da sociedade.

Analisando o PT e o PIM, e considerando os níveis de participação que balizaram a análise, ou seja, informação, consulta e envolvimento ativo, de certa forma foram previstos, porém, na maioria das vezes aglutinados em um único momento. O PT não previu momentos de capacitação, o que foi verificado apenas durante a etapa de planejamento, em 2009.

Serau (2018) relatou que das peças de comunicação e mobilização da sociedade, previstas no PIM, na prática, algumas não foram implementadas (exemplo: informativos) em função de grandes atrasos no fechamento dos produtos/relatórios técnicos.

A análise do RT1 pode ser resumida no quadro 12, a seguir, que demonstra momentos diferentes com intensidades diferentes. Observa-se que não estão explícitos os momentos de consultas e nem foi registrada a realização de consultas *on line*, como ocorrido no processo das bacias do PCJ e São Francisco.

Podemos considerar as reuniões conjuntas, um diferencial no processo, uma vez que tratava-se de dois comitês, porém, em uma mesma UGRH. Entretanto, tais reuniões otimizaram tempo e potencializaram a discussão de temas comuns, mas respeitando suas decisões que ocorreram em plenárias específicas, pois, possuem suas especificidades. Percebemos também a sensibilidade de itinerância das reuniões, uma vez que favorece a participação dos diversos atores no território como um todo. Foi observado que nem todos os eventos previstos foram realizados.

**Quadro 12:** Comparativo dos eventos previstos e realizados: Quando e onde.

MOMENTO PARTICIPATIVO	PÚBLICO ALVO	OBJETIVO	PREVISTO	REALIZADO	QUANDO E ONDE
Reunião Técnica	CA (IEMA, LabGest/UFES e CBHs)	Acompanhar o processo	10	S/I	Cariacica – sede do IEMA
Oficina de contextualização	Técnicos do consórcio contratado, membros dos CBHs, Consultor Moderador, técnicos do IEMA e do LabGest/UFES	Homogeneização dos conhecimentos técnicos e apresentação do RGM e TdR	01	01	09/07/2013, Cariacica – sede do IEMA
Reunião Plenária	Membros dos CBHs	Discutir e deliberar sobre questões relativas ao processo	08	05	29/09/2014 – CBH SMV (SL); 30/09/2014 CBH JUCU (Viana); 10/11/2014 CBH JUCU (Cariacica) 11/11/2014 CBH AGERH (Vitória); 30/11/2016 CBH JUCU (Viana)
Reunião Setorial	Representantes de determinado segmento	Analisar e discutir questões específicas	S/D	01	26/08/2014 FINDES – Vitória
Plenária ampliada	CBH e público em geral	Apresentar, discutir e validar questões relativas ao processo	04	04	20/05/14 (Santa Leopoldina) e 21/05/14 (Domingos Martins); 08/04/15 em Marechal Floriano e em 09/04/15 em Santa Leopoldina
Reunião Pública	Sociedade em geral com destaque para os atores estratégicos do processo	Informação, debate, consulta e Apresentação de resultados do pré-enquadramento	04	04	04/08/14 em Vitória; 05/08/14 em Vila Velha; 06/08/14 em Santa Maria de Jetibá; e 07/08/14 em Marechal Floriano.
Reunião conjunta	Membros dos dois CBHs	Apresentação, preparação para a deliberação e aprovação de assuntos	S/D	03	30/07/2013 11/09/2013; 28/08/2014; em Cariacica

MOMENTO PARTICIPATIVO	PÚBLICO ALVO	OBJETIVO	PREVISTO	REALIZADO	QUANDO E ONDE
Evento Público	Sociedade em geral	comuns			
		Divulgação do enquadramento	02	00	
		Divulgação e entrega do documento final	01	01	07/06/2016 em Vitória, na sede do Governo do Estado

Fonte: Atas, relatórios, convites e entrevistas. Elaborado pela autora (2019) e por outras duas alunas do Profâgua, Adriane de Oliveira Santos Barbosa (2019), Simone Alves Fernandes (2019).

Legenda: S/I (Sem Informação), S/D (Sem Determinação).

Levantamos todas as atas do período entre julho de 2013 e novembro de 2016, período que compreendeu o processo de elaboração do planejamento de RH nas bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu. Primeiramente, é oportuno registrar quanto ao CBH SMV, como aborda o capítulo anterior, não teve apreço pelas documentações, portanto, não foi possível levantar todas elas, e a maioria das que foram levantadas eram minutas. Já do CBH Jucu foi possível analisar todas, inclusive aquelas das reuniões conjuntas (extraordinárias) registravam também o CBH SMV.

Neste período, nem todas as atas traziam assuntos relevantes ao processo, mas mesmo assim informavam sobre seu andamento. Nas reuniões em que a pauta referia-se ao processo de planejamento, constavam deliberações, uma vez que os momentos de apresentação de assuntos em comum deram-se nas reuniões conjuntas. Desta forma, permitiu-nos compreender as etapas do processo e suas particularidades.

Diante das análises, entendeu-se que as entrevistas faziam-se necessárias para complementação das informações e as mesmas registraram que a sociedade esteve presente nas diferentes etapas do processo.

Segundo Berger<sup>24</sup> (2018), as etapas compreendidas para o processo de elaboração do Enquadramento e PRH foram acompanhadas pelo CBH SMV, com representatividade da Sociedade Civil, e houve um evento aberto à população em geral para consulta sobre os cenários futuros e usos pretendidos com boa participação. Para ele, a sociedade estava representada no CBH, e de qualquer forma houve eventos abertos à população, os quais foram amplamente divulgados em rádio, carro de som, panfletos e redes sociais. Berger (2018) destacou o momento de discussão do enquadramento em que foi utilizado um mapa da bacia contendo os trechos prioritários e a situação atual de cada um, em que contou com a participação de todos os presentes, inclusive lideranças comunitárias e muitos estudantes. E considerou os métodos participativos satisfatórios, mas, destacou que consultas *in loco* poderiam gerar melhores resultados, ou seja, realizar as consultas abertas ao público em microrregiões, visto que os usuários conhecem melhor a realidade local, podendo contribuir de forma mais efetiva, que neste caso, a Bacia do rio Santa Maria da Vitória foi dividida em alto, médio e baixo (Informação verbal).

Para Alves<sup>25</sup> (2018), todas as etapas do processo foram abertas, uma vez que as reuniões são públicas, embora somente o CBH tenha direito a voto. Contudo, nas oficinas todos os participantes puderam influenciar nas decisões. Destacou que a mobilização foi um ponto a ser aprimorado, pois a expectativa dos membros dos CBHs era que a consultoria contratada tivesse um Plano de Comunicação robusto e recursos para fazer um trabalho intensivo de mobilização, envolvendo os principais atores. Pois, em sua visão, era necessário levar a todos os atores o que estava acontecendo, o que é e o que faz um comitê de bacia, o que é e o que pode trazer para os diversos setores da sociedade e setor produtivo um PRH, porque é importante participar da construção, etc (Informação verbal).

---

<sup>24</sup> BERGER, R. **Histórico da elaboração do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Jucu (ES)**. Entrevista concedida a Ana Paula Alves Bissoli, Afonso Cláudio, 01 ago. 2018.

<sup>25</sup> ALVES, M. H. **Histórico da elaboração do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Jucu (ES)**. Entrevista concedida a Ana Paula Alves Bissoli, Afonso Cláudio, 08 nov. 2018.

Entretanto, não houve recursos suficientes para isso e grande parte da mobilização contou com a parceria dos membros dos CBHs para ajudar na divulgação. Porém, não foi observado a utilização de técnicas diferentes de acordo com o público e objetivo pretendidos. Além disso, houveram dificuldades por parte dos técnicos da empresa contratada durante as apresentações nas oficinas, em utilizar linguagem acessível para a maioria do público presente. As técnicas aplicadas para informar, consultar e envolver a sociedade não foram satisfatórias, pois um número considerável de atores importantes (prefeituras, sindicatos dos trabalhadores rurais, empresas, etc.) não foram sensibilizados de forma a compreender a importância da participação no processo (Informação verbal).

Cabe destacar aqui sobre o uso da linguagem técnica e comentar, segundo Machado (2006, p.182) que

No caso dos recursos hídricos, essa cultura sobrevive através de toda uma geração de especialistas das mais variadas formações, sobretudo das engenharias, como foi acentuado anteriormente, que ocupam cargos decisórios em órgãos do poder público, detentores de conhecimentos sobre as bacias hidrográficas e agindo com base em extensas redes de relações socioprofissionais. Trata-se de funcionários públicos que compartilham a crença segundo a qual os técnicos são os que sabem o que é melhor para os cidadãos em matéria de recursos hídricos porque “a técnica é neutra”. Esses funcionários não entendem que as ciências e as tecnologias não devem tutelar a democracia direta na gestão sustentável das águas, pois nenhum desenvolvimento sustentável poderá existir sem a participação ampliada das populações envolvidas.

Paulino<sup>26</sup> (2018), na condição de presidente do CBH Jucu, durante o processo de elaboração do Enquadramento e PRH, considerou que todo o processo foi participativo, desde a elaboração do TdR até a conclusão do documento final. Como o plano foi construído para as bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu, foi elaborado o RGM e criada a CA para acompanhar todos os trabalhos. Desta forma, muitas reuniões foram realizadas com as plenárias conjuntamente. Inicialmente, foram realizadas reuniões com a plenária; reuniões técnicas com a CA; reuniões ampliadas em vários municípios da bacia e, reuniões com segmentos. As técnicas aplicadas foram satisfatórias, tanto é que o documento final foi entregue ao CBH Jucu em março de 2016 (Informação verbal).

---

<sup>26</sup> PAULINO, E. C. **Histórico da elaboração do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Jucu (ES)**. Entrevista concedida a Ana Paula Alves Bissoli, Afonso Cláudio, 28 out. 2018.

No entanto, pode-se dizer que o envolvimento da sociedade da bacia foi proporcional à capacidade de mobilização do CBH. Diante dos levantamentos realizados, percebemos uma flexibilidade no entendimento referente à participação, como também nas atividades previstas e realizadas, é pertinente discutir tais considerações.

### **7.1.3 Do DITO AO FEITO: HÁ UM TRECHO**

Após o longo processo de planejamento e execução dos instrumentos de gestão de RH – Enquadramento e PRH, podemos refletir a relação do que foi proposto e do que foi realizado. De modo geral, o que aconteceu de fato foi que, a partir de uma experiência da academia que serviu de parâmetro para o órgão gestor, que propôs a construção do processo que inicia em 2009 com a definição do RGM para, em 2013, dar o ponto de partida, especificamente, na elaboração dos instrumentos. Ocorreu a articulação de parceria entre o órgão gestor e o Banco Mundial para o financiamento dos documentos. Desde a construção do RGM contou com a representação dos CBHs.

Retomando o processo de criação e evolução dos comitês, em ambas as regiões, implicaram na dinâmica da implementação da gestão dos recursos hídricos. Embora não possamos afirmar que a aptidão ao associativismo verificado nas regiões em estudo influenciou no processo participativo de elaboração do Enquadramento e PRH dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu, é oportuno levar em conta tal característica.

Outra questão importante a ser recuperada aqui, é que ambas as bacias são as únicas fontes de abastecimento de água da RMGV, onde residem 48% da população do Estado. Isso explica o momento da reunião setorial com a FINDES e a FAES, como também o interesse do Estado pela articulação com o Banco Mundial.

Para discutir eventos públicos como: reuniões públicas, plenárias, conjuntas, entre outros, retomamos ao Quadro 7, que a fim de organizar a informação para efeitos de análise, estabelecemos uma nomenclatura para os eventos do mesmo tipo. Nos

documentos analisados, não há uma padronização. Estabelecemos uma nomenclatura, segundo suas características para melhor compreensão do objetivo de cada evento com a etapa do processo.

Ao verificar o Quadro 7 com base nos níveis de participação que fundamentaram nossa análise, podemos perceber que os três momentos são realizados, na maioria das vezes, de forma aglutinada, ou seja, informação e consulta, informação e deliberação ou informação, consulta e deliberação. Considera-se aqui que a informação para a tomada de decisão esteve restrita aos membros dos CBHs.

Observou-se que a informação foi superficial, uma vez que a mesma era passada no momento de decisão. A consulta ocorreu apenas com os presentes, pois não foi registrada a realização desta em site e nem em momento específico dos representantes com seus representados, uma vez que as questões técnicas envolvem interesse de seus representantes. É preciso um tempo para assimilar a informação, discutir com seus pares e consultá-los para posterior tomada de decisão.

Para comentar o nível de informação no processo participativo, destacamos

[...] a transparência é um componente essencial para promover equidade e justiça no processo decisório, com base num processo que informe adequadamente o público e estimule ao controle social. Esse pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública [...] em um primeiro momento, a disponibilização de informações e seu acesso são reconhecidos como estratégias-chave para o fortalecimento e a eficiência da governança da água (EMPINOTTI, JACOBI e FRACALANZA, 2017, p. 71).

Em resumo, percebemos a forma convencional de participação, ou seja, apenas por meio de reuniões, mesmo com públicos alvo distintos, mas o formato permaneceu sem inovação, mas, propiciando um maior empoderamento dos interessados no processo de planejamento. A produção de material informativo para auxiliar na tomada de decisão foi parcialmente cumprida.

Considerando que as questões de recursos hídricos são muito técnicas e que a sociedade em geral não tem informação sobre essas questões em seu cotidiano, a

OCDE (2002) aponta ferramentas que podem auxiliar nos momentos de informação, consulta e envolvimento ativo, conforme pode ser resumido no Quadro 13.

**Quadro 13:** Ferramentas de informação, consulta e participação ativa.

Ferramentas para informação	Ferramentas para consulta	Ferramentas para participação ativa
<b>Modo Passivo:</b> acesso aos documentos por e-mail ou correio; dispor de informações internas; catálogos, registros e índices; perguntas e respostas (modo interativo em que o servidor público responde diretamente ao cidadão).	Maneira passiva: feed backs não solicitados; caixas de correios; programas de manejo da informação; contribuições que o poder público pode utilizar;	Estabelecimento de prioridades: conferências de busca de consenso, júri de cidadãos,
<b>Modo Ativo:</b> iniciativa das instituições públicas em informar os cidadãos sobre a elaboração de políticas públicas através do suporte a informações e publicações, documentos oficiais (leis, regulamentos, agenda e informe dos conselhos, decisões, planos, informes, anúncios, etc); documentos preparatórios, como projetos de lei, etc.; informes sobre os resultados das políticas públicas; manuais, guias, folhetos, cartazes, são alguns materiais que podem sintetizar e resumir conteúdos com linguagem clara e acessível, bem como elementos visuais, gráficos e histórias, etc.; vídeos, apresentações, concursos, jogos, ou seja, apresentação da informação de forma lúdica que permitem interessar a certos públicos.	Respostas solicitadas: questionar, escutar, responder; receber opiniões sobre uma dada questão em correio “local pré definido” ou linha telefônica gratuita; grupo temático de discussão que reuni em um dado tempo e um determinado lugar; pesquisa por meio de questionário estruturado, que após aplicado será analisada; manifestação de opiniões que pode ser escrita ou oral sobre um dado assunto.	Públicos especialistas: avaliação com o público interessado; comissões tripartites e grupos de trabalho;
<b>Transmissão direta:</b> informações orais, informação visual e audiovisual; envio direto de postal; comunicação telefônica direta; centro de informação; eventos e exposições; publicidade.	Consultas circunstanciadas: nomeação de cidadãos em organizações consultivas; oficinas, seminários e conferências; audiências públicas; plebiscitos não vinculantes;	Compromisso com o público: grupos de trabalho abertos; perspectiva futura e construção de cenários; fórum de cidadãos; processos de diálogos;
Canais independentes e diretos: comunicados e conferências de imprensa, entrevistas; cooperação com	Consulta contínua: momentos regularmente estabelecidos para falar com agentes públicos; painéis em entrevistas ou	

a sociedade civil;	seminários; comissões consultivas.	
--------------------	------------------------------------	--

Fonte: Manual da OCDE (2002). Elaboração própria.

Em relação à escolha das ferramentas de informação, é preciso ter cuidados, como: seleção e adaptação das ferramentas em função dos objetivos e do público alvo; informação acessível ao público alvo; ser atrativa e informar adequadamente; passar informações as mais completas possíveis. Já para seleção das ferramentas de consulta sobre uma política pública deve-se estar atento para: divulgação da fase da consulta, seleção das pessoas a serem consultadas, utilização das contribuições recebidas e a determinação do prazo de duração das mesmas. E para favorecer a participação ativa deve-se observar o tempo necessário e suficiente, primar por equilíbrio e igualdade, levar em conta os diferentes interesses, respeitar o papel e os direitos do legislador, verificar as características de ferramentas válidas para a participação ativa (OCDE, 2006). Pesquisas junto a participantes nos órgãos colegiados identificam que um dos grandes empecilhos à participação qualificada tem sido a qualidade da informação disponibilizada para isso (LIMA, 2014, p.37).

Segundo Serau<sup>27</sup> (2018), no CBH SMV as reuniões foram realizadas num formato mais adequado, porém, o nível de discussão foi melhor no CBH Jucu. Ressaltou que em alguns momentos os documentos não foram disponibilizados previamente aos membros, às vezes apenas a apresentação. No Enquadramento, por exemplo, foi deliberado “às cegas”, sem ter conhecimento de como chegaram aos cenários propostos (Informação verbal).

De acordo com Lima (2014, p.38) “[...] mesmo que os canais de participação estejam legalmente garantidos, isso não significa que a qualidade da mesma está garantida e que os resultados de gestão estejam sendo alcançados”. E acrescenta que

Há necessidade de capacitações e conscientização do papel do cidadão sobre sua participação nos espaços do Sistema. Falta informação e as pessoas desconhecem o SINGREH. Precisa qualificar a participação da sociedade e aumentar a veiculação de informações do SINGREH em veículos de massa (LIMA, 2014, p.38).

<sup>27</sup> SERAU, A. K. **Histórico da elaboração do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica dos Rios SMV e Jucu (ES)**. Entrevista concedida a Ana Paula Alves Bissoli, Vitória, 07 jun. 2018.

Considerando os eixos de análise dos níveis de participação propostos, observamos nos documentos RGM, TdR, PT, PIM e RT1 a utilização da informação, consulta e envolvimento ativo (deliberação), porém, de uma forma geral e não processual. Ou seja, a informação como etapa inicial das reuniões, a consulta como consequência das informações prestadas, não sendo observado o registro de outra forma de consulta a não ser presencial, e o envolvimento ativo é percebido especialmente nas deliberações realizadas pela plenária dos comitês ao final de cada fase, durante a aprovação das propostas, cenários e documentos. Podemos entender que no processo em análise a participação foi equivalente a presença, sem considerar o nível de informação assimilado por cada participante para manifestar suas escolhas e opiniões e subsidiar a tomada de decisão por seus pares.

O RT1 embasou-se nas experiências do projeto Deságua e do Estado do Rio Grande do Sul, utilizando basicamente o formato de reuniões e oficinas para garantia da participação. A intenção de considerar tais experiências era quanto aos procedimentos e roteiros metodológicos, que primavam pela participação. A referência ao Rio Grande do Sul era destaque na gestão de RH, pois, reunia as pessoas em torno de um objetivo.

Resumindo, podemos concluir que a participação de certa forma foi garantida. A sociedade, de modo geral, participou nos formatos tradicionais de reuniões, oficinas e eventos públicos, e esteve presente durante todo o processo, porém, pouco suficiente para avaliarmos os níveis ou graus de participação. Embora a informação tenha sido colocada à disposição dos participantes, não houve avaliação do grau de assimilação das mesmas pelos participantes.

Considerando a qualidade da informação, fator preponderante para a qualificação da consulta (que garante o debate do assunto em questão, em pé de igualdade) do envolvimento ativo (no sentido da deliberação), basta dizer que houve um esforço tanto por parte dos comitês em mobilizar, da academia em contribuir, do órgão gestor em subsidiar e da empresa contratada em garantir a execução dos serviços.

## 8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As consequências dos impactos ambientais, sobretudo na disponibilidade dos recursos hídricos, vêm sensibilizando a sociedade em geral no exercício da cidadania ambiental. O comprometimento da qualidade e quantidade da água desencadeou uma pressão por um novo modelo de governança. Essa pressão estimulou a realização de debates internacionais que resultaram em propostas de gestão democrática com a promoção de espaços participativos.

No Brasil, embora já existissem algumas poucas experiências de gestão democrática, a mudança do modelo de gestão teve como marco legal a aprovação da CF/1988, que instituiu mecanismos de participação dos cidadãos nas políticas públicas. Em seguida, a Lei 9.433/1997 inovou com a fundamentação da gestão dos recursos hídricos de forma descentralizada e participativa num território até então desconhecido em termos de gestão: a bacia hidrográfica; criou o SINGREH com destaque para os conselhos de recursos hídricos e comitês de bacia; e estabeleceu os instrumentos de gestão, dentre eles o Enquadramento dos Corpos de água em classes e os Planos de Recursos Hídricos.

A participação é condição primordial para a implementação dos instrumentos de planejamento e gestão descentralizada, no âmbito dos comitês, envolvendo os diversos atores da sociedade da bacia hidrográfica em questão.

Após 20 anos de gestão das águas, não existe um modelo, uma receita, mas, sim algumas experiências que podem ser aperfeiçoadas de acordo com os diversos contextos, pois “[...] a participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa” (BORDENAVE, 1994, p. 47).

Análises mais gerais sobre o tema coincidem que, ao lado do crescimento quantitativo, persistem problemas relacionados à qualidade da participação. Dentre as razões está a falta de capacitação técnica ou política, de grande parte dos usuários, para atuar efetivamente nos vários fóruns. A sensação de falta de legitimidade e visibilidade dos conselhos e comitês de bacia também tende a enfraquecer a participação (IPEA, 2012). Mas, baseado nas análises e avaliações

sobre os graus ou níveis de participação de processos participativos, pouco se tem feito.

O que nos leva novamente à pergunta: Participar para que? Os comitês aprovam os planos de bacia, mas, frequentemente, nem eles e nem os órgãos gestores estaduais tem como implementá-los porque os planos “[...] não são suficientemente precisos, realistas ou viáveis” (OCDE 2015, p. 93). O fato do objeto indutor da participação não ser colocado em prática enfraquece a participação da sociedade, que fica desestimulada e desacreditada.

Para avaliar a efetividade deve levar em conta os resultados e seus implicadores, como a disponibilidade de recursos para implementação dos instrumentos de gestão, a vontade política de certa forma e o fortalecimento dos entes do SINGREH, em termos de participação.

Embora a participação seja necessária para melhorar os resultados das políticas “[...] não é toda e qualquer experiência participativa que será capaz de produzir esses resultados, mas apenas aquela que promova e resulte de um efetivo envolvimento dos atores por ela afetados” (TATAGIBA, 2003, p.33). Porém, a participação pode ser entendida de diferentes formas (BORDENAVE,1994; TATAGIBA, 2003; ESPLUGA, 2008; SUBIRATS, 2008), como aponta Machado (2003, p. 130) “[...] o termo acomoda-se a diferentes interpretações”.

Neste sentido, diante das imprecisões conceitual e teórica das formas de participação, recorreremos à análise dos níveis ou graus de participação: informação, consulta e envolvimento ativo propostos pela DQA, numa concepção de partilha de poder.

Com o objetivo de analisar a qualidade democrática dos processos de planejamento de recursos hídricos segundo os níveis de envolvimento e empoderamento dos atores participantes, tomamos como objeto de análise a experiência do processo de elaboração dos instrumentos de gestão, Enquadramento e PRH dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

O processo demonstrou pioneirismo no Estado do Espírito Santo quanto à elaboração de dois instrumentos concomitantemente em duas bacias hidrográficas conjuntamente. Apresentou também algumas singularidades: a organização do processo com a elaboração do RGM para subsidiar o TdR; a composição de uma comissão de acompanhamento em cada etapa, formada por representantes do órgão gestão estadual, da universidade e dos comitês envolvidos. Um modelo já testado pela universidade trouxe impressões para a prática, isso é algo significativo que pode contribuir para outros processos. Conforme Teixeira (2018), o modelo testado na bacia do SMV não somente serviu para a academia, mas como modelo para aplicação, como ocorreu para o SMV, Jucu e outros CBHs como o Benevente, por exemplo.

Outra característica do processo foi o financiamento da elaboração do Enquadramento e PRH das bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu proporcionado por meio de uma política pública de meio ambiente, o Projeto Florestas para a vida. Podemos dizer que houve a articulação entre os interesses da agenda verde e azul, e uma integração entre as políticas, mesmo que superficial.

Em sentido amplo podemos dizer que o processo foi “participativo”. Os documentos apontaram para uma preocupação em garantir a participação democrática, mas, sem detalhamentos sobre a indicação dos espaços e procedimentos participativos. Desta forma, sendo compreendida de diferentes maneiras e objetivos. Dentre todas as etapas do processo, o envolvimento dos comitês, desde o RGM para elaboração do TdR, permitiu voz e vez e deixou impressões dos órgãos colegiados no processo.

Embora considerado por alguns dos entrevistados que o processo foi participativo, chamamos a atenção no sentido que o fato de que a participação está prevista na lei e constituiu-se no RGM, TdR e PT como se fosse suficiente, pode caracterizar um mito. Pois, o adjetivo “participação” precisa estar além do papel. E ainda, dizer que foi “participativo” porque reuniu pessoas em torno dos assuntos em questão ainda é muito pouco para o que se pretende. É preciso que as novidades legais (gestão democrática, descentralizada e integrada) promovidas pelo Estado estejam focadas na visão de um processo integrado, equitativo e participativo, propriamente dito.

Basicamente o processo de elaboração do Enquadramento e PRH dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu foi aberto à participação com métodos ou procedimentos metodológicos ou técnicas ou meios, como reuniões (plenárias e públicas), reuniões setoriais, plenárias ampliadas e evento público (entrega do documento final). Em cada evento, os instrumentos ou ferramentas utilizadas para promover a participação foi a apresentação de informações, manifestação de vontades, grupos de trabalhos, oficinas (contextualização e de enquadramento), entrevistas (caminho para o envolvimento), etc. Os desdobramentos de cada momento participativo podem ser resumidos em: informações incorporadas ao diagnóstico, sugestões e reivindicações, decisão das sugestões por votação, no caso das reuniões plenárias, sugestões para análise e composição dos planos, como ocorreu nas oficinas, e deliberação nas plenárias. Não foram levadas em conta questões culturais próprias das regiões para provocar a participação. Ficou no modelo tradicional já testado em outras regiões, não houve ousadia em inovar.

Percebemos que o processo de elaboração dos instrumentos de gestão analisados não apresentou técnicas ou métodos diferenciados do previsto nas Resoluções CNRH nº 91/08 e nº 145/2012. Observamos que a atividade que mais aproximou a população do objeto em estudo foi a oficina de enquadramento em que os participantes demonstravam suas opiniões com os adesivos.

Podemos destacar as reuniões que tratavam do enquadramento dos rios como técnica adequada ao público e ao objetivo pretendido, quando foram feitas reuniões públicas para perguntar a sociedade quais os rios ou trechos de rios mais importantes na visão das pessoas e que qualidade de água essas pessoas gostariam de ter nesses mananciais no futuro. Principalmente neste momento a sociedade foi bem envolvida.

Neste contexto, a pesquisa analisou os níveis de participação conforme os métodos utilizados nos processos de elaboração dos instrumentos de planejamento de recursos hídricos. Embora esteja evidente a abordagem do termo participativo, no sentido de adjetivar o processo, se a informação não foi garantida, os demais níveis ficam comprometidos, “[...] a participação pode não ser pública, nem tampouco democrática” (TATAGIBA, 2003, p.15).

Em suma, os processos com maior qualidade democrática são aqueles nos quais os participantes recebem toda a informação necessária, podem deliberar em condições de igualdade e, finalmente, podem tomar uma decisão de forma democrática (OIDP, 2006).

Considerando que a informação para a tomada de decisão é o primeiro nível de participação, caso as informações não sejam adequadas, aos objetivos pretendidos e aos diversos públicos, a qualidade democrática do processo não atinge nem o primeiro nível e pode comprometer o nível de envolvimento e empoderamento no sentido de partilha de poder. Durante o processo em análise observamos um esforço em informar, porém em linguagem técnica que promove assimetrias entre os atores envolvidos, dificultando o empoderamento dos participantes para a tomada de decisão. É preciso analisar o tempo necessário para assimilação da informação.

Em relação às consultas, não há elementos suficientes para indicar que aquelas realizadas nas reuniões públicas foram precedidas de informação prévia em tempo suficiente para sua assimilação e nem tampouco se os representantes tiveram oportunidade de consultar seus representados. A metodologia utilizada em tais momentos não está detalhada, portanto, não há indícios da utilização das NTICs.

O CBH é a IP com o poder de aprovação final do Enquadramento e do PRH, onde ocorre partilha de poder. Porém, diante das fragilidades dos níveis anteriores, o envolvimento ativo restringe-se aos participantes de sempre, comprometendo os debates e, portanto, as decisões. As lacunas de capacitação, informação (linguagem pedagógica), de articulação entre os grupos, entre outras questões comprometem a qualidade democrática da participação.

Ainda sobre os níveis, não foi possível verificar que cada qual ocorreu em um dado momento, ou seja, pode ter sido realizado um único momento com informação, consulta e envolvimento ativo. Apesar de implicarem graus crescentes de envolvimento e empoderamento, por fim de partilha de poder – conforme preconiza a CF/1988 e a PNRH (BRASIL, 1997; ANA, 2013) e assumem alguns autores (AVRITZER, 2008; DAGNINO, 2014).

Conforme tais entendimentos um processo participativo pode ter apenas um nível, mas, ainda assim, de grande qualidade democrática. Entretanto, com segurança, podemos dizer que se não houver um esforço real para facilitar o acesso à informação para a tomada de decisão pelos públicos envolvidos o processo participativo é comprometido.

É indiscutível que todo o processo, desde o projeto piloto Deságua até a criação dos CBHs e a elaboração do enquadramento e plano propriamente ditos é louvável e serve como referência para outros, permitiu a reunião de muitos atores, muitos arranjos e vontades, proporcionou muitas reflexões, e também contribui para novos processos semelhantes.

A partir deste trabalho podem-se fazer recomendações para o SINGREH no sentido de “[...] avaliar regularmente o processo e os resultados do engajamento das partes interessadas para aprender, adequar e aperfeiçoar a governança da água” (OCDE, 2015, p. 97). Ainda, segundo a OCDE, tal engajamento pode proporcionar um maior grau de envolvimento, que levará a um maior poder de decisão da população. A gestão compartilhada em suas diferentes formas de conselhos, colegiados, etc. precisa desenvolver uma cultura participativa nova, que altere as mentalidades, os valores, a forma de conceber a gestão pública [...] (GOHN, 2016, p. 11).

No entanto, o esperado é que o CBH estivesse maduro para realizar a condução política do processo de pactuação inerente ao plano, com condições de assumir a função de agente político de sua implantação. Sob o risco de o planejamento tornar-se inócuo, uma peça técnica que aporta maior conhecimento sobre a realidade, mas sem capacidade de transformá-la para a garantia e compatibilidade dos usos e para a preservação das águas (IPEA, 2010).

A criação e a atuação dos conselhos e dos comitês, de acordo com o SINGREH, estão avançadas, mas é preciso aperfeiçoá-los (ANA, 2013). É fato a dificuldade de sair do modelo de gerenciamento tradicional para o modelo previsto pela Lei 9.433/97: democrático, descentralizado, integrado e multinível (ABERS; KECK, 2004).

Enquanto membro do CBH Guandu/ES, desde 2010 até o momento, podemos exemplificar a importância de tratar os assuntos processualmente até o amadurecimento do CBH para a tomada de decisão. Então, ainda quando presidia o referido comitê, discutimos sobre o uso insignificante na Bacia do rio Guandu. O uso insignificante pode ser compreendido como os valores distintos conforme a unidade de planejamento e gestão de recursos hídricos. São usos não sujeitos a outorga por não interferir nos corpos de água e não alterar o regime de vazões, tendo como objetivo estimular e facilitar a regularização de uso dos recursos hídricos. A experiência no CBH Guandu compreendeu um conjunto de reuniões anteriormente, tanto do CBH quanto do GT criado para o assunto. A deliberação só ocorreu após a apresentação e reflexão das informações demandadas e assimiladas pelos membros. Tal experiência está sendo citada para demonstrar a necessidade de informação, discussão e integração do comitê e órgão gestor para uma deliberação com transparência e envolvimento dos responsáveis pela decisão.

Diante da complexidade dos múltiplos interesses e da tecnicidade da área de recursos hídricos, propõe-se aos órgãos gestores de recursos hídricos que providenciem a tratativa dos assuntos em debate em linguagem clara e acessível, que orientem aos CBHs sobre a importância de assimilar a informação, consultar seus representados e manifestar suas necessidades e deficiências antes da deliberação, envolvimento ativo. E ainda, colocar nos TdRs que subsidiam os processos de planejamento de RH a abordagem da participação nos três níveis.

Diante destas conclusões e recomendações, espera-se contribuir para a qualidade democrática dos processos de elaboração dos instrumentos de planejamento de recursos hídricos, especialmente na dimensão relativa aos níveis de participação.

## 9 CONSIDERAÇÕES PARA O SINGREH

O produto deste trabalho constitui-se de uma pesquisa e subsequente dissertação, tendo como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento da qualidade democrática dos processos de planejamento de recursos hídricos, bem como sugerir recomendações para estimular, ampliar e fortalecer as práticas participativas com foco nos níveis de participação: Informação, Consulta e Envolvimento ativo.

Desta forma, reconhecendo os desafios das instituições participativas do SINGREH, como os CERHs e dos CBHs na promoção da participação, especialmente nos processos de elaboração dos instrumentos de planejamento de recursos hídricos, Enquadramento e PRH, propomos algumas reflexões:

- A informação é o primeiro nível da participação, é preciso promovê-la em linguagem clara e acessível ao público envolvido com a gestão de recursos hídricos.
- As consultas devem ser precedidas de informação qualificada e assimiladas pelos participantes para a tomada de decisão, além da escolha de metodologias bem definidas e adequadas com o público envolvido e objetivo pretendido.
- O nível de envolvimento ativo para deliberação (as entrevistas podem ser um caminho) é resultado dos níveis anteriores e teoricamente partilha-se poder.

Lançar mão da Educação Ambiental e de atividades socioculturais e religiosas, símbolos históricos, como possibilidades de sensibilizar para a participação social, mas, sem abrir mão dos formatos tradicionais, como consultas públicas, encontros técnicos, oficinas de trabalho ou por quaisquer outros meios quando necessário, é outra possibilidade de tornar dinâmico o processo participativo de maneira a levar ao empoderamento e envolvimento ativo por parte dos cidadãos.

Buscar além das técnicas convencionais, pode significar também, ampliar as discussões inserindo na roda novas parcerias, de maneira a apresentar novos olhares, conceitos e possibilidades.

Portanto, é importante avaliar, de forma processual, os processos participativos nos instrumentos de planejamento de recursos hídricos, com intuito de apreender, adequar, e aperfeiçoar tanto a elaboração, como a implementação e revisão de outros processos. E, a partir dessa avaliação, elaborar um manual de referência e recomendações com indicadores de efetividade do processo participativo, estratégias para promover os níveis de participação e a formação continuada dos entes do SINGREH.

Guiados por essas considerações, podemos apresentar algumas sugestões para serem testadas, experimentadas e definitivamente implementadas nos processos, não somente de elaboração dos instrumentos de planejamento, mas nos processos de implementação e revisão. Podemos ir além do nosso compromisso com o sistema de gestão de recursos hídricos, e convidar as outras políticas públicas que possuem a participação como prerrogativa para fazer uso daquelas que julgarem pertinentes:

- Traduzir as pesquisas e os estudos a esse respeito, em informações propositivas e em linguagem acessível, ao público envolvido com a gestão de recursos hídricos, e difundi-las;
- Difundir as experiências exitosas e avaliar criticamente, no sentido de restringir aquelas que não foram satisfatórias, no sentido de impedir que elas sejam replicadas como se fossem obrigatórias pelo seu número de repetições e sua convencionalidade;
- Orientar os colegiados do sistema de gestão de recursos hídricos com intuito de prevenir a persistência ao erro e ousar a inovação e chance de acerto;
- Elencar os indicadores de efetividade num processo participativo para servir de parâmetro na construção dos processos de planejamento;
- Elaborar um manual de recomendações, como a exemplo da chave dicotômica, para que possa ser utilizado no sentido do resultado estar mais próximo possível da realidade;
- Trabalhar a bacia hidrográfica como unidade territorial para implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos, criar uma identidade a partir desse território;

- Proporcionar um ambiente sadio para a incorporação da importância de considerar os usos múltiplos da água, como uma oportunidade de sensibilizar para o envolvimento e participação de vários atores;
- Desenvolver ações e garantir condições para o fortalecimento dos comitês de bacia, favorecendo o amadurecimento dos mesmos na atuação da gestão dos recursos hídricos;
- Garantir estratégias e recursos para implementação dos instrumentos de gestão estimula a participação;
- Sensibilizar a sociedade para o empoderamento e conseqüentemente a participação;
- Buscar a parceria com a academia no sentido de testar modelos que possam ser aplicados e replicados, e de integrar o saber científico, técnico e saber local;
- Analisar e considerar o arranjo local existente como via de otimizar a participação;
- Resgatar o contexto dos trabalhos já realizados no intuito de verificar pontos fortes e fracos, oportunidades e fragilidades para o novo processo, para não incorrer nos erros passados, que pode ser um fator desestimulante à participação da sociedade, por entender que se será feito da mesma maneira, possivelmente terão os mesmos resultados. Considerando que os resultados das experiências vividas não foram de sucesso, desestimula a participação;
- Promover de fato a integração com as demais políticas públicas, especialmente aquelas correlatas à gestão dos recursos hídricos;
- Proporcionar a formação continuada dos profissionais que atuam em órgãos gestores de recursos hídricos (em nível federal, estadual e municipal), agências de água, comitês de bacia hidrográfica e conselhos de recursos hídricos. Considerando que a composição das plenárias dos CBHs, geralmente altera de acordo com a vigência dos mandatos; faz-se necessário que seja continuada, e não uma ação pontual, até mesmo pelo fato de que os Comitês também são delegados a acompanhar a execução dos planos. Desta forma, contribuir para a continuidade do processo é contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento no âmbito dos CBHs.

Por fim, avaliar, compreender e aprimorar a participação democrática na gestão dos recursos hídricos deve constituir-se em um esforço contínuo e investir em elementos que concorrem para a qualidade democrática dos processos participativos.

## 10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Comitês de Bacia no Brasil: uma abordagem política no estudo da participação social. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Local de publicação**. v. 6, n. 1, maio 2004.

AGENDA 21. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro. Centro de Informações das Nações Unidas, 1992.

ALVES, A. B. **Avaliação da qualidade democrática do processo de elaboração do plano de recursos hídricos da Bacia Hidrográfica do rio Doce**. 2015. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

ANA. **Cadernos de Recursos Hídricos: Panorama do enquadramento dos corpos d'água**. Brasília: ANA, 2009.

ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (Brasil). **Conjuntura dos recursos hídricos: Informe 2016 / Agência Nacional de Águas - Brasília: ANA, 2016.**

ANA - Agência Nacional de Águas (Brasil). **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017: relatório pleno / Agência Nacional de Águas**. -- Brasília: ANA, 2017. 169 p.

ARNSTEIN, S. R. Uma escala da participação cidadã. Participe – **Revista da Associação Brasileira para a Promoção da Participação**, ano 2, n.2, Porto Alegre: Núcleo, jan. 2002.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, v. 14, n. 1, Junho, 2008, p. 43-64.

AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social** – São Paulo: Cortez, 2009. – (Democracia Participativa).

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. **Caderno de Recursos Hídricos 1: Comitê de Bacia: o que é e o que faz**. Brasília: ANA. 2011.

\_\_\_\_\_. **Caderno de Recursos Hídricos 5: Planos de recursos hídricos e enquadramento dos corpos de água**. Brasília: ANA. 2013. 68 p.

BRASIL. **Coletânea de comunicação e informação em saúde para o exercício do controle social / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde**. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**. Ministério do Meio Ambiente. CNRH. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Conjunto de normas legais: recursos hídricos / Ministério do Meio Ambiente. 8. ed. Brasília: MMA, 2014. Resolução Nº 145, Lei 9.433/97.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Institui a Política Nacional de Meio Ambiente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2 de setembro de 1981.

BRASIL. Lei Nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei Nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei Nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 9 jan. 1997.

BRASIL. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.650, de 16 de abril de 2003**. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informação prevista no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução CONAMA nº 357, de 17 de março de 2005**. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNRH nº 91, de 05 de novembro de 2008**. Dispõe sobre procedimentos gerais para o enquadramento dos corpos de água superficiais e subterrâneos. Brasília, 2008.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável – Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal**. Gabinete do Ministro Extraordinário da Política Fundiária – MEPF/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA: Brasília, 1999.

CCE - COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente.** 1998. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28056&from=PT>>.

Acesso em: 14/09/2017.

CCE - COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. DIRECTIVA 2000/60/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 23 de outubro de 2000 **que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da Água.** 2.2000 PT Jornal Oficial das Comunidades Europeias L 327/1, 2000.

CCE - COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. **Public Participation in relation to the Water Framework Directive** (Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive [2000/60/EC] Guidance Document n.o 8). Luxemburg: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua. De Mar del Plata a París. Outubro 1988.

CERH. **Resolução CERH 001, de 13 de novembro de 2009.** Cria unidades de Gestão de Recursos Hídricos de corpos d'água de domínio do Estado do Espírito Santo – UGRHs. Disponível em: [www.cbhdoce.org.br/wp-content/uploads/2013/12/RESOLUCAO/\\_CERH\\_24\\_011.pdf](http://www.cbhdoce.org.br/wp-content/uploads/2013/12/RESOLUCAO/_CERH_24_011.pdf). Acesso em: 08 jul. 2018.

CHRISTOFFOLI, P. I. Elementos introdutórios para uma história do cooperativismo e associativismo rurais no Brasil. In: NOVAES, H.; MAZIN, A. D.; SANTOS, L. (Orgs). **Questão agrária, cooperação e agroecologia.** São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CNUMAD -. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21 Global.** Rio de Janeiro: Centro de Informações das Nações Unidas, 1992.

**COMITÊ DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS JUCU E SANTA MARIA DA VITÓRIA.** Disponível em: <<http://www.agerh.es.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2017.

CRISTO, A. P. **Associativismo, ação coletiva e mobilização: as lideranças comunitárias de Cachoeiro de Itapemirim-ES.** Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, 2010.

DAGNINO, E. **Estado Ampliado: Para além da Democracia Representativa. Palestra proferida no Seminário Democracia e Participação Cidadã,** em 12 de agosto de 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=39cEQ3nzBWI&t=1327s>> Acesso em 01/05/2018.

**DECLARAÇÃO DA CONFERÊNCIA DE ONU NO AMBIENTE HUMANO.** Estocolmo: 1972. Disponível em: < [www.mma.gov.br/estruturas/.../estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/.../estocolmo.doc)> Acesso em: 14 set. 2017.

**DECLARAÇÃO DE DUBLIN.** Irlanda, 1992. Disponível em: <[http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao\\_de\\_dublin\\_sobre\\_agua\\_e\\_de\\_senvolvimento\\_sustentavel.pdf](http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao_de_dublin_sobre_agua_e_de_senvolvimento_sustentavel.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2018.

**DECLARAÇÃO DE JOANESBURGO.** Disponível em: [www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/joanesburgo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/joanesburgo.doc). Acesso em: 20 fev. 2018.

**DECLARAÇÃO DE TBILISI.** 1977. Disponível em: [www.mma.gov.br/port/sdi/ea/deds/pdfs/decltbilisi.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/deds/pdfs/decltbilisi.pdf). Acesso em: 14 set. 2017.

**DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO.** Rio de Janeiro: 1992. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl\\_rio92.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf)>. Acesso em 14 set. 2017.

ECOBACIAS. Instituto de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.ecobacia.org/>>. Acesso em: 15 abr. de 2018.

EMPINOTTI, V.; JACOBI, P.; FRACALANZA A. P.; BUJAK, N. L. **Transparência e o acesso à informação na gestão dos recursos hídricos no Brasil.** Em: Pedro Roberto Jacobi; Ana Paula Fracalanza; Vanessa Empinotti. (Org.). Governança da Água no contexto da escassez hídrica. São Paulo.: IEE/USP. 2017.v. 1, p. 147-161.

SCOREL, S. **Reconhecer e superar os limites da participação institucionalizada.** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 31(10): 2047-2072, out, 2015 Pag 2061 <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311XCO011015>. Acesso 30/06/2018.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 5.818, de 30 de dezembro de 1998.** Estabelece normas gerais sobre a Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <[http://www.perh.hpg.ig.com.br/ES/LeiES5818-98\(Politica%20Estadual\)](http://www.perh.hpg.ig.com.br/ES/LeiES5818-98(Politica%20Estadual))>. Acesso em: 17 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 1934-R, de 10 de outubro de 2007.** Institui o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria da Vitória e dá outras providências. Disponível em: <<https://agerh.es.gov.br/Media/agerh/Documenta%C3%A7%C3%A3o%20CBHs/Santa%20Maria%20da%20Vit%C3%B3ria/Decreto%201934-R%20-%20CBH%20SMV.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto 1935-R, de 10 de outubro de 2007.** Institui o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Jucu e dá outras providências. Disponível em: <<https://agerh.es.gov.br/GrupodeArquivos/decreto-e-ri-cbh-jucu>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

ESPLUGA, J. et al. **Participación pública e inercia institucional en La gestión del agua em España.** Madrid, **Reis 134**, abr.-jun. 2011, p. 3-26.

ESPLUGA, J.; SUBIRATS, J. **Participación ciudadana en las políticas de agua en España.** En: Del Moral, L & Hernández-Mora, N. (eds.) Panel científico – técnico de

seguimiento de la política de aguas. Sevilla: Universidad de Sevilla y Fundación Nueva Cultura del Agua. 2008. Ref. ISBN-13:978-84-691-0027-1.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 7. ed. Petrópolis, Vozes, 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Gestão Pública e os Conselhos: revisitando a participação na esfera institucional**. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas. v.10, n.3, p.15, 2016. ISSN: 1984-1639.

GONÇALVES, M. A.; PAIM, P. R.; MARINATO, C. F. **Participação dos Comitês de Bacias Hidrográficas na implantação conjunta do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos nas Bacias dos Rios Santa Maria da Vitória e Jucu/ES**. XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais (CONLAB). Diversidades e (Des) igualdades. Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011. UFBA – PAF I e II. Campus de Ondina.

GONÇALVES, M. A. et. al. **Definição de Roteiro Metodológico para implantação conjunta e participativa do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos nas Bacias Hidrográficas dos Rios Santa Maria da Vitória e Jucu/ES**. Vitória, 2011. Disponível em: <[http://labgest.com.br/sistema/downloads/28/artigopcj3008\\_final.pdf](http://labgest.com.br/sistema/downloads/28/artigopcj3008_final.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2018.

GONÇALVES, M. A. **Histórico da elaboração do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica dos Rios SMV e Jucu (ES)**. Entrevista concedida a Simone Alves Fernandes, Vitória, 19 jun. 2018.

HENRIQUES, Márcio Simeone (Org). **Comunicação e Estratégias de Mobilização Social**. 3. ed. – Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

IEMA. Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Projeto de restauração e conservação da biodiversidade e dos recursos Hídricos no Estado do Espírito Santo, nas bacias dos rios Jucu e Santa Maria da Vitória. **“Projeto florestas para vida”**. Relatório Técnico 1.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas**, 2010.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Conselho Nacional de Recursos Hídricos na Visão de seus Conselheiros - Relatório de Pesquisa**. Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros, 2012.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Experiências de Monitoramento dos Resultados de Conferências Nacionais – Nota Técnica**, 2013.

JARAMILLO, J. C. L. **Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para entidades del Estado**. Bogotá: 2004.

JACOBI, P. R. **Governança ambiental, participação social e educação para a sustentabilidade**. In: PHILIPPI, A. (Orgs). *Gestão da Natureza Pública e Sustentabilidade*. São Paulo: Editora Manole, 2012. p. 343-361.

KOELHERT, S.; LIMA, G. B.; PINTO, W. P.; ZANETTI, J. B.; FERONI, W. J. **Avaliação de qualidade de água da bacia hidrográfica do rio Santa Maria da Vitória, ES, Brasil**. *Revista ESFA*, 2017, p. 08-22. Disponível em: <<http://naturezaonline.com.br>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

LAUER, M. **Rio Jucu agoniza com esgoto**. *A GAZETA*. Vitória, 09 mar. 2005. Caderno Cidades, p.4.

LABORATÓRIO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS & DESENVOLVIMENTO REGIONAL – LabGest (Departamento de Engenharia Ambiental/Centro Tecnológico/Universidade Federal do Espírito Santo - DEA/CT/UFES). **Aperfeiçoamento de processos participativos de planejamento de recursos hídricos no âmbito de comitê de bacia hidrográfica**. EDITAL MCTI/CNPQ/UNIVERSAL 14/2014 - UNIVERSAL. PROCESSO. 462399/2014-1. Relatório Final. 2018.

LIMA, A. J. R. **Governança dos recursos hídricos**: proposta de indicador para acompanhar sua implementação / Angelo José Rodrigues Lima, Fernando Luiz Abrucio, Francisco Carlos Bezerra e Silva. -- São Paulo: WWF - Brasil: FGV, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. **25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas**. *Política & Sociedade – Florianópolis* – v. 13, n. 28. Set./Dez. 2014.

MACHADO, Carlos José Saldanha. **Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: Limites, alternativas e desafios**. UERJ, *Ambiente & Sociedade* – Vol. VI nº. 2 jul./dez. 2003.

MACHADO, C. J. S. **O Mundo da Administração Pública das Águas do Estado do Rio de Janeiro Segundo o Olhar de um Antropólogo**. *Horizontes Antropólogos*. v. 12 n. 25. Porto Alegre. Jan./Jun. 2006.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Conjuntos de Normas legais**: recursos hídricos. 8. ed. Brasília, 2014.

Morro do Moreno. **Descida ecológica do rio Jucu**. Disponível em: <<http://www.morrodomoreno.com.br/materias/descida-ecologica-do-rio-jucu.html>> Acesso em: 15 de nov. de 2018.

OCDE - O CIDADÃO COMO PARCEIRO - **manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas** / Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. – Brasília: MP, SEGES, 2002. 124 p.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. **Governança dos Recursos Hídricos no Brasil**. OCDE Publishing, Paris. 2015.

OIDP - OBSERVATÓRIO INTERNACIONAL DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. **Guía Práctica para la evaluación de procesos participativos**. OIPD: Barcelona. 2006.

OLIVEIRA, R. M. **A Criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas dos rios Jucu e Santa Maria da Vitória: perspectivas e desafios da gestão hídrica capixaba**. Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Vitória, 2011.

PARÉS, Marc. **Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos**. Barcelona: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas/Universidad Autónoma de Barcelona, 2009.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA COMUNIDADE EUROPEIA. DIRECTIVA 2003/4/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 28 de Janeiro de 2003 relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente. **Jornal Oficial da União Europeia**, PT. L 41/26. 14/2/2003.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Directiva 2000/60/CE – **Directiva Quadro da Água**, Comissão Europeia, Jornal Oficial das Comunidades Europeias L327, Luxemburgo, 22 de Dezembro de 2000.

RABELO, D. C.; TEIXEIRA, E. C.; ESPLUGA, J. L. **A participação cidadã no plano de bacia do rio Doce**: análise a partir do Termo de Referência. Revista G&DR, Taubaté/SP, v. 9, n. 3, p. 184-204, set-dez/2013.

REIGOTA, M. **Programa de Educação Popular Ambiental/ICAE, Fundamentos Teóricos para a realização da Educação Ambiental Popular**. Em Aberto, Brasília, v. 10, n. 49, jan./mar. 1991.

RELATÓRIO TÉCNICO 1. **Elaboração de Projeto Executivo para Enquadramento dos Corpos de Água em Classes e Plano de Bacia para os Rios Santa Maria da Vitória e Jucu**. Vitória, 2014. Disponível em: <<https://agerh.es.gov.br/cbh-jucu>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

RELATÓRIO SÍNTESE, 2016. **Enquadramento de Corpos de Água e Plano de Recursos Hídricos dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu**. Vitória, 2016. Disponível em: <<https://agerh.es.gov.br/cbh-jucu>>. Acesso em: 17 set. 2017.

ROTEIRO GERAL METODOLÓGICO (RGM). **Enquadramento dos corpos de água em classes e Plano de Recursos Hídricos para os Rios Santa Maria da Vitória e Jucu**. Vitória, 2011.

SALAROLI, D. R. **Análise dos elementos do Espaço Geográfico no Projeto Executivo de Enquadramento de Corpos de Água em Classes e Plano de Bacia para os Rios Santa Maria da Vitória e Jucu (ES)**. Universidade Federal do Espírito

Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Vitória, 2011.

SANTOS, I. A.; SAITO, C. H. **A mitificação da participação social na política nacional de recursos hídricos – gênese, motivação e inclusão social**, Geosul, Florianópolis, v. 21, n.42, 2006.

SECULO DIÁRIO. **Descida ecológica do rio Jucu acontece neste domingo 25. Disponível em:** <<http://seculodiario.com.br/38057/10/28-descida-ecologica-do-rio-jucu-acontece-neste-domingo-25>> Acesso em: 15 de novembro de 2018.

SEFIONE, A. **Histórico da elaboração do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica do Rio Jucu (ES)**. Entrevista concedida a Ana Paula Alves Bissoli, Afonso Cláudio, 21 abr. 2018.

SILVA, A. F. P. **Documento agenda das bacias estratégicas, Rios Jucu e Santa Maria da Vitória**. Instituto Ecobacia. IEMA, Vitória, 2009.

SILVA, C. R. O. **Metodologia e Organização do projeto de pesquisa (GUIA PRÁTICO)**, 2004, 34 p.

SOSSAI, M. F.; NOVELLI, F. Z.; SOUZA, S. R. A.; BONI, R.; COSTA, R. J. S. **O Projeto Florestas para a Vida em Espírito Santo, Brasil**. Latin America and Caribbean Sustainable Development Department World Bank, Washington, USA, 2012.

SUBIRATS, J. **Por qué es importante la participacion ciudadana en la gestion sostenible del água?** Universidade Autónoma de Barcelona, 2008.

SUBIRATS, J. **Outra sociedade? Outra política?** De << no nos representan >> a la democracia de lo común. Barcelona: Icaria Editorial, 2011.

TATAGIBA, Luciana. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. (Tese) Doutorado em Ciências Sociais – Unicamp. Campinas, 2003.

TEIXEIRA, E. C. **Histórico da elaboração do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos na Bacia Hidrográfica dos Rios SMV e Jucu (ES)**. Entrevista concedida a Simone Alves Fernandes, Vitória, 19 jun. 2018.

TEIXEIRA, E.C.; PAIM, P. R.; TEDESCO, A. N. S.; MENDONÇA, A. S. F.; PEREIRA, C. B. Simulação do processo de enquadramento do Rio Santa Maria da Vitória/ES com participação do comitê de bacia. **Anais XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**. ABRH, São Paulo, 2007.

TERMO DE REFERÊNCIA. **Enquadramento dos corpos de água em classes e Plano de Recursos Hídricos para os Rios Santa Maria da Vitória e Jucu**. Vitória, 2011.

TORO, J. B. A.; WERNECK, N. M. D. **Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação** – Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal, Secretaria de Recursos Hídricos, Associação Brasileira de Ensino Agrícola Superior – ABEAS, UNICEF, 1997, 104 p.

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2010.

WOLKMER, M. F. E PIMMEL, N. F. **Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental**. Sequência (Florianópolis), n. 67, p. 165-198, dez. 2013.

## APÊNDICES

**APÊNDICE 1 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido de Maria Helena Alves****Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

Este documento visa solicitar sua participação na pesquisa intitulada “**Planejamento participativo dos Recursos Hídricos: análise da Qualidade Democrática com foco nos níveis de participação e na comunicação**”, desenvolvida pelas alunas **Ana Paula Alves Bissoli** e **Simone Alves Fernandes** como parte das atividades desenvolvidas no Programa de Pós-graduação em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos (ProfÁgua).

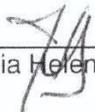
Um dos objetivos da pesquisa é identificar as relações e formas de mobilização entre os diversos atores envolvidos nos processos de elaboração do Plano de Bacia e Enquadramento das Bacias dos Rios SMV e Jucu. Para isso, pedimos a sua colaboração respondendo à entrevista.

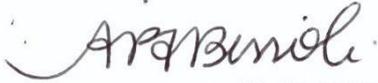
Concordando em responder, solicitamos que assine este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por meio do qual lhe são garantidos os seguintes direitos:

a) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta pesquisa; b) negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; c) solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; d) desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

Eu, **Maria Helena Alves**, declaro estar ciente das informações constantes deste Termo e de livre e espontânea vontade concordo em participar desta pesquisa. Uma cópia deste documento me será entregue no ato da assinatura deste Termo.

Vitória (ES), 05 de dezembro de 2018.

  
\_\_\_\_\_  
Maria Helena Alves

  
\_\_\_\_\_  
Assinatura do Pesquisador

## APÊNDICE 2 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido de Mônica Amorim Gonçalves



### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Este documento visa solicitar sua participação na pesquisa intitulada “**Planejamento participativo dos Recursos Hídricos: análise da Qualidade Democrática com foco na comunicação, nos níveis de participação e nos participantes**”, desenvolvida pelas alunas **Adriane Oliveira Santos Barbosa, Ana Paula Alves Bissoli e Simone Alves Fernandes** como parte das atividades desenvolvidas no Programa de Pós-graduação em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos (ProfÁgua).

Um dos objetivos da pesquisa é identificar as relações e formas de mobilização entre os diversos atores envolvidos nos processos de elaboração do Plano de Bacia e Enquadramento das Bacias dos Rios SMV e Jucu. Para isso, pedimos a sua colaboração respondendo à entrevista.

Concordando em responder, solicitamos que assine este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por meio do qual lhe são garantidos os seguintes direitos:

a) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta pesquisa; b) negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; c) solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; d) desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

Eu, **Mônica Amorim Gonçalves**, declaro estar ciente das informações constantes deste Termo e de livre e espontânea vontade concordo em participar desta pesquisa. Uma cópia deste documento me será entregue no ato da assinatura deste Termo.

Vitória (ES), 19 de junho de 2018.

  
Assinatura do Participante

  
Assinatura do Pesquisador

## APÊNDICE 3 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido de Gilse Olinda Moreira



### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Este documento visa solicitar sua participação na pesquisa intitulada “**Planejamento participativo dos Recursos Hídricos: análise da Qualidade Democrática com foco na comunicação, nos níveis de participação e nos participantes**”, desenvolvida pelas alunas **Adriane Oliveira Santos Barbosa, Ana Paula Alves Bissoli e Simone Alves Fernandes** como parte das atividades desenvolvidas no Programa de Pós-graduação em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos (ProfÁgua).

Um dos objetivos da pesquisa é identificar as relações e formas de mobilização entre os diversos atores envolvidos nos processos de elaboração do Plano de Bacia e Enquadramento das Bacias dos Rios SMV e Jucu. Para isso, pedimos a sua colaboração respondendo à entrevista.

Concordando em responder, solicitamos que assine este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por meio do qual lhe são garantidos os seguintes direitos:

a) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta pesquisa; b) negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; c) solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; d) desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

Eu, **Gilse Olinda Moreira**, declaro estar ciente das informações constantes deste Termo e de livre e espontânea vontade concordo em participar desta pesquisa. Uma cópia deste documento me será entregue no ato da assinatura deste Termo.

Vitória (ES), 22 de abril de 2018.

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador

## APÊNDICE 4 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido de Élio de Castro Paulino



### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Este documento visa solicitar sua participação na pesquisa intitulada “**Planejamento participativo dos Recursos Hídricos: análise da Qualidade Democrática com foco na comunicação, nos níveis de participação e nos participantes**”, desenvolvida pelas alunas **Adriane Oliveira Santos Barbosa, Ana Paula Alves Bissoli e Simone Alves Fernandes** como parte das atividades desenvolvidas no Programa de Pós-graduação em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos (ProfÁgua).

Um dos objetivos da pesquisa é identificar as relações e formas de mobilização entre os diversos atores envolvidos nos processos de elaboração do Plano de Bacia e Enquadramento das Bacias dos Rios SMV e Jucu. Para isso, pedimos a sua colaboração respondendo à entrevista.

Concordando em responder, solicitamos que assine este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por meio do qual lhe são garantidos os seguintes direitos:

a) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta pesquisa; b) negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; c) solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; d) desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

Eu, **Élio de Castro Paulino**, declaro estar ciente das informações constantes deste Termo e de livre e espontânea vontade concordo em participar desta pesquisa. Uma cópia deste documento me será entregue no ato da assinatura deste Termo.

Vitória (ES), 19 de junho de 2018.

  
Assinatura do Participante

  
Assinatura do Pesquisador

## APÊNDICE 5 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido de André Luis Sefione



### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Este documento visa solicitar sua participação na pesquisa intitulada “**Planejamento participativo dos Recursos Hídricos: análise da Qualidade Democrática com foco na comunicação, nos níveis de participação e nos participantes**”, desenvolvida pelas alunas **Adriane Oliveira Santos Barbosa, Ana Paula Alves Bissoli** e **Simone Alves Fernandes** como parte das atividades desenvolvidas no Programa de Pós-graduação em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos (ProfÁgua).

Um dos objetivos da pesquisa é identificar as relações e formas de mobilização entre os diversos atores envolvidos nos processos de elaboração do Plano de Bacia e Enquadramento das Bacias dos Rios SMV e Jucu. Para isso, pedimos a sua colaboração respondendo à entrevista.

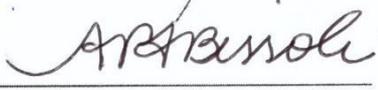
Concordando em responder, solicitamos que assine este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por meio do qual lhe são garantidos os seguintes direitos:

- a) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta pesquisa;
- b) negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social;
- c) solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido;
- d) desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

Eu, **André Luis Sefione**, declaro estar ciente das informações constantes deste Termo e de livre e espontânea vontade concordo em participar desta pesquisa. Uma cópia deste documento me será entregue no ato da assinatura deste Termo.

Vitória (ES), 21 de abril de 2018.

  
Assinatura do Participante

  
Assinatura do Pesquisador

## APÊNDICE 6 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido de Aline Keller Serau



### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Este documento visa solicitar sua participação na pesquisa intitulada “**Planejamento participativo dos Recursos Hídricos: análise da Qualidade Democrática com foco na comunicação, nos níveis de participação e nos participantes**”, desenvolvida pelas alunas **Adriane Oliveira Santos Barbosa**, **Ana Paula Alves Bissoli** e **Simone Alves Fernandes** como parte das atividades desenvolvidas no Programa de Pós-graduação em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos (ProfÁgua).

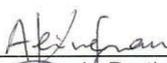
Um dos objetivos da pesquisa é identificar as relações e formas de mobilização entre os diversos atores envolvidos nos processos de elaboração do Plano de Bacia e Enquadramento das Bacias dos Rios SMV e Jucu. Para isso, pedimos a sua colaboração respondendo à entrevista.

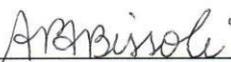
Concordando em responder, solicitamos que assine este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por meio do qual lhe são garantidos os seguintes direitos:

a) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta pesquisa; b) negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; c) solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; d) desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

Eu, **Aline Keller Serau**, declaro estar ciente das informações constantes deste Termo e de livre e espontânea vontade concordo em participar desta pesquisa. Uma cópia deste documento me será entregue no ato da assinatura deste Termo.

Vitória (ES), 19 de junho de 2018.

  
 \_\_\_\_\_  
 Assinatura do Participante

  
 \_\_\_\_\_  
 Assinatura do Pesquisador

## APÊNDICE 7 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido de Edmilson Costa Teixeira



### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Este documento visa solicitar sua participação na pesquisa intitulada “**Planejamento participativo dos Recursos Hídricos: análise da Qualidade Democrática com foco na comunicação, nos níveis de participação e nos participantes**”, desenvolvida pelas alunas **Adriane Oliveira Santos Barbosa, Ana Paula Alves Bissoli e Simone Alves Fernandes** como parte das atividades desenvolvidas no Programa de Pós-graduação em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos (ProfÁgua).

Um dos objetivos da pesquisa é identificar as relações e formas de mobilização entre os diversos atores envolvidos nos processos de elaboração do Plano de Bacia e Enquadramento das Bacias dos Rios SMV e Jucu. Para isso, pedimos a sua colaboração respondendo à entrevista.

Concordando em responder, solicitamos que assine este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por meio do qual lhe são garantidos os seguintes direitos:

a) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta pesquisa; b) negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; c) solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; d) desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

Eu, **Edmilson Costa Teixeira**, declaro estar ciente das informações constantes deste Termo e de livre e espontânea vontade concordo em participar desta pesquisa. Uma cópia deste documento me será entregue no ato da assinatura deste Termo.

Vitória (ES), 19 de junho de 2018.

Assinatura do Participante

Assinatura do Pesquisador

## APÊNDICE 8 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido de Rodrigo Berger



ProfÁgua

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Este documento visa solicitar sua participação na pesquisa intitulada “**Planejamento participativo dos Recursos Hídricos: análise da Qualidade Democrática com foco nos níveis de participação e na comunicação**”, desenvolvida pelas alunas **Ana Paula Alves Bissoli** e **Simone Alves Fernandes** como parte das atividades desenvolvidas no Programa de Pós-graduação em Gestão e Regulação dos Recursos Hídricos (ProfÁgua).

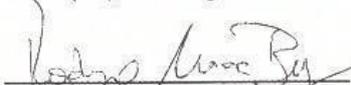
Um dos objetivos da pesquisa é identificar as relações e formas de mobilização entre os diversos atores envolvidos nos processos de elaboração do Plano de Bacia e Enquadramento das Bacias dos Rios SMV e Jucu. Para isso, pedimos a sua colaboração respondendo à entrevista.

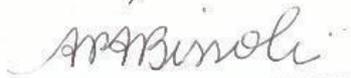
Concordando em responder, solicitamos que assine este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por meio do qual lhe são garantidos os seguintes direitos:

a) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta pesquisa; b) negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; c) solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; d) desistir, a qualquer tempo, de participar da pesquisa.

Eu, **Rodrigo Berger**, declaro estar ciente das informações constantes deste Termo e de livre e espontânea vontade concordo em participar desta pesquisa. Uma cópia deste documento me será entregue no ato da assinatura deste Termo.

Vitória (ES), 01 de agosto de 2018.

  
Assinatura do Participante

  
Assinatura do Pesquisador

**ANEXOS**

**ANEXO 1 – Roteiro Geral Metodológico do Enquadramento dos corpos de água em classes e Plano de Recursos Hídricos para os Rios Santa Maria da Vitória e Jucu**

**GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS  
SEAMA**

**INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS IEMA**

**COMITÊS DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS SANTA MARIA DA  
VITÓRIA E JUCU**

**ROTEIRO GERAL METODOLÓGICO**

**ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA EM CLASSES E  
PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS PARA OS RIOS SANTA MARIA  
DA VITÓRIA E JUCU**

## 1 BASES DA CONCEPÇÃO METODOLÓGICA

Neste item apresentaremos alguns conceitos e definições que embasam o processo metodológico de planejamento participativo no âmbito da doutrina da gestão de recursos hídricos no Brasil a partir da legislação vigente, tanto para os cursos de água de domínio federal quanto para aqueles sobre os quais incide a legislação estadual.

Conforme os debates ocorridos no 1º Encontro Nacional de Comitês de Bacia realizado em 1999 na cidade de Ribeirão Preto, Comitê de Bacia é *“o espaço político e institucional onde o processo de gestão da água considera as condições decorrentes do valor social e simbólico da água tais como a territorialidade, o saber local, as micro relações entre os diferentes atores envolvidos com os usos da água”*. Assim, o Comitê de Bacia abre espaço à participação social e coloca a população no processo decisório sobre os usos futuros do recurso natural água.

Esse processo decisório inclui o planejamento, a implementação e a administração da política pública, e consiste na definição de objetivos e metas (Enquadramento), na identificação das ações necessárias e das prioridades (Plano de Ações Estratégicas), e na definição da contribuição de cada usuário para o cumprimento das metas estabelecidas (Cobrança pelo Uso da Água).

Como o processo de planejamento dos usos da água, segundo a doutrina da legislação é participativo, existem vários atores e, por conseqüência, são várias as *“explicações”* para a realidade (relações de causa e efeito entre os usos do solo e da água e as condições atuais de qualidade e quantidade da água em cada trecho de uma bacia hidrográfica). A componente simbólica atua fortemente na compreensão da realidade, ou seja, o diagnóstico é situacional, mescla o saber técnico com os saberes sociais regionais e locais.

Segundo Carlos Matus (1989), *“no Planejamento Estratégico a verdade e as propostas estão em algum lugar entre os atores planejadores e, pressupõe o conflito de idéias, a negociação e o compartilhamento do poder decisório”*.

Cada proposta é a resultante de um processo negociado e prevê um “*poder ser*”. Logo, o final do processo de planejamento é “*aberto*”.

Os aspectos normativos do planejamento clássico, no caso da gestão dos recursos hídricos representados pelos instrumentos de comando e controle (outorga e licenciamento ambiental), são apenas parte do Plano de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas.

Ora, o processo de planejamento com essas características, pressupõe a participação dos envolvidos de forma ativa. Os procedimentos metodológicos objeto deste Relatório dão conta exatamente dessa forma e dessa intensidade de participação dos representantes das entidades membro dos Comitês Santa Maria da Vitória e Jucu, bem como sugere maneiras desses representantes exercerem a representatividade.

Para Luiza Helena Dalpiaz (Dalpiaz, 2000), “*a ação de um Comitê de Bacia segundo sua concepção somente poderá estabelecer uma condição de inovação social se for garantida a representação com representatividade*”.

A prática tem demonstrado que as metodologias de planejamento envolvendo os Comitês precisam dar conta de questões tais como:

- A crise da representação (o papel e a função do representante);
- A participação como “aparência”;
- A distância entre as decisões sobre usos futuros da bacia e as razões simbólicas e práticas atuais de seus usuários;
- A falta de hábito do estabelecimento de critérios de gestão compartilhados entre diferentes atores sociais do Comitê de Bacia;
- O incipiente reconhecimento dos Comitês no âmbito dos governos, tanto na área ambiental quanto nas demais áreas;
- A ainda deficiente inserção social e o conseqüente pequeno reconhecimento público.

Por Plano de Recursos Hídricos entende-se um PROCESSO político de base técnica contendo três fases interdependentes:

- A definição dos objetivos e metas. Aonde se quer chegar ou *O RIO QUE QUEREMOS* ou ainda, a definição dos usos futuros das águas por trecho da bacia hidrográfica – ENQUADRAMENTO;
- A identificação do conjunto de ações estratégicas e as condições técnicas necessárias para sua execução ou *O RIO QUE PODEMOS*;
- A viabilidade social, cultural, econômica e financeira.

O ENQUADRAMENTO, como primeiro passo de qualquer processo de planejamento dos usos das águas, é o instrumento por excelência de gestão participativa dos recursos hídricos.

O processo metodológico de participação social na gestão das águas se dá através da mobilização do cidadão e dos grupos sociais via o Comitê de Bacia, tendo como pilares:

- A construção coletiva da informação (diagnóstico participativo);
- A clareza do objeto em torno do qual se mobilizar (definição dos usos futuros das águas);
- A existência de um espaço institucional decisório bem definido (o Comitê de Bacia).

Sob o olhar tecnológico, o ENQUADRAMENTO dos corpos de água em questão (definição dos usos desejáveis preponderantes segundo a Resolução CONAMA 357/05), incluindo a definição e priorização de ações para a sua efetivação, será orientado pela lógica e pelos paradigmas do modelo multicritério de orientação construtivista, utilizado por Helena Matzenauer, em sua tese de doutoramento no IPH – UFRGS. No entanto, sem a utilização do algoritmo propriamente dito, mas sim o procedimento metodológico.

A orientação para a utilização da tese de doutoramento mencionada acima ocorre pelo fato de essa mesma estratégia já ter sido testada no Projeto DESAGUA (DESAGUA, 2008), pesquisa desenvolvida pelo LABGEST-UFES na bacia hidrográfica do rio Santa Maria da Vitória a qual realizou a simulação de um processo de Enquadramento de forma participativa. A tese bem como o relatório

final do Projeto DESAGUA encontram-se disponíveis para consulta no site [www.redectidoce.org.br](http://www.redectidoce.org.br) e na biblioteca do Laboratório de Recursos Hídricos e Desenvolvimento Regional (LabGest) da Universidade Federal do Espírito Santo (Centro Tecnológico / Departamento de Engenharia Ambiental) situado à Avenida Fernando Ferrari, S/N, Goiabeiras, 29075-910. A biblioteca do Labgest/UFES funciona de 9h às 18h e poderá ser realizado contato através dos telefones (27) 3335 2076 e 3335 2675.

Resumidamente, as etapas do procedimento metodológico adaptado de Matzenauer (2003) são:

**a) Identificação do Contexto Decisório:**

- Identificação das relações de causa e efeito que caracterizam o cenário atual das condições de qualidade e quantidade das águas da bacia hidrográfica sob o ponto de vista técnico - Diagnóstico;
- Identificação dos atores estratégicos (decisores - categorias do Comitê) e das melhores condições de circulação da informação. Intercâmbio entre o saber técnico e o saber social. Condições e grau de representatividade dos integrantes do Comitê;
- Identificação de elementos complementares do diagnóstico a partir do olhar dos decisores e de seus representados;

**b) Estruturação do Problema**

- Apropriação pelos decisores, do significado do processo de planejamento dos usos das águas e das conseqüências estratégicas e práticas do Enquadramento;
- Validação e apropriação do diagnóstico e construção definitiva do cenário atual da bacia;
- Identificação de parâmetros (físicos, sociais, econômicos e culturais) com os quais serão avaliadas a(s) alternativa(s) de ENQUADRAMENTO. Estabelecimento da hierarquia e do valor relativo entre eles. Por exemplo: “*gerar emprego é mais importante que tomar banho? Proteger a saúde é mais importante que gerar empregos? Produzir alimentos é mais importante que abastecer a população?*”

**c) Construção dos Resultados – ENQUADRAMENTO E PLANO DE AÇÕES**

- Definição de um PRÉ-ENQUADRAMENTO a partir das consultas realizadas na sociedade pelos decisores e de sua própria atuação;
- Avaliação técnica das conseqüências do PRÉ-ENQUADRAMENTO segundo os

parâmetros definidos e hierarquizados anteriormente;

- Construção da versão final do ENQUADRAMENTO;
- Consolidação do rol de necessidades, definição das prioridades e prazos.

## **2 PROPOSTA DE ROTEIRO GERAL METODOLÓGICO**

### **Atividade 01 - Instalação da Comissão de Acompanhamento**

#### Proposta de Execução

- Realização de uma reunião envolvendo o IEMA (áreas de recursos hídricos e de qualidade), o LabGest/UFES e um representante do Comitê, para definição da composição da **Comissão de Acompanhamento e Coordenação** do processo de planejamento da bacia hidrográfica. A Comissão de Acompanhamento é responsável pela orientação metodológica de cada tarefa do processo de planejamento. Seus integrantes deverão estar capacitados e familiarizados com o assunto. Os representantes do IEMA e LabGest/UFES com funções técnicas e o representante do Comitê com função política de mediador entre a área técnica e o Plenário do Comitê.

- Realização de um processo expedito (Oficina) de capacitação dos integrantes da Comissão.

Como são duas bacias hidrográficas, fica a critério do IEMA a criação de duas Comissões ou de apenas uma com representantes de cada um dos Comitês.

### **Atividade 02 – Lançamento do Processo de ENQUADRAMENTO: O quê, como, resultados, conseqüências**

#### Proposta de Execução

- Na mídia - Elaboração de Plano de Mídia (paga e induzida) voltado à divulgação e mobilização da sociedade para seu envolvimento no processo (vários meios de comunicação: TV, rádio, jornais, internet) sob a responsabilidade da área de comunicação do IEMA.

- No Comitê de Bacia - Realização de reunião extraordinária do Comitê de Bacia para apresentação do Projeto, da Comissão de Acompanhamento e para a discussão deste Roteiro Metodológico.

- Nas categorias do Comitê - O processo de envolvimento das categorias do Comitê passa pela existência de um Plano de Mobilização para essas categorias

previsto no Plano de Trabalho aprovado.

Caracteriza-se por ser um processo de divulgação, de informação e de mobilização feito pelos próprios integrantes do Comitê de Bacia.

### **Atividade 03 – Definição das Unidades de Planejamento**

Para efeito de Diagnóstico, de Enquadramento e de Proposições, a bacia hidrográfica será subdividida em trechos menores que poderão ou não se confundir com sub-bacias perfeitas sob o ponto de vista técnico.

Na prática, a Consultora responsável pelo apoio técnico, operacional e logístico apresentará uma proposta de subdivisão que será debatida com o Comitê, que aportará saberes sociais às bases técnicas da proposta.

O resultado será uma subdivisão tecnicamente adequada, mas com a identificação e apropriação social. É fundamental que a sociedade da bacia hidrográfica representada no Comitê se "*enxergue*", "*tenha noção de pertencimento*", nessas Unidades de Planejamento.

#### Proposta de Execução

- Realização de uma Oficina voltada para a definição das Unidades de Planejamento, através de metodologia que integre os saberes técnicos (informações sobre o meio físico, meio social e meio econômico, entre outros) e populares (hábitos cotidianos, histórias de vida, imaginário popular, entre outros).
- A Oficina terá a duração de um dia e será estruturada em quatro momentos: uma atividade de aquecimento, uma apresentação técnica da proposta estudada, um momento de questionamentos e sugestões e uma atividade final de consolidação das Unidades a serem utilizadas.

### **Atividade 04 - Identificação e Definição das Variáveis a serem utilizadas no Diagnóstico**

Conhecer a realidade, de forma a estabelecer as relações de causa e efeito que determinam as condições de qualidade e quantidade da água numa bacia hidrográfica, não requer a avaliação indiscriminada de toda a realidade, físico-ambiental, social, cultural e econômica da região.

Por outro lado, dependendo do estágio de planejamento do uso da água na bacia hidrográfica e, por consequência, do objeto do estudo, as questões a serem avaliadas serão bastante diversas.

Assim, fará parte do trabalho de apoio técnico e operacional da empresa contratada, a definição prévia de quais variáveis serão selecionadas e utilizadas para a avaliação da realidade atual das bacias hidrográficas integrantes do Projeto.

É importante destacar que essas variáveis subsidiarão a definição dos usos futuros da água (Enquadramento), mas também a proposta do conjunto de ações necessárias ao cumprimento dos objetivos e metas definidos no Enquadramento (Plano de Ações).

#### Proposta de Execução

- Uma alternativa de execução dessa atividade metodológica que envolve o Comitê é a utilização da Oficina proposta na Atividade 03. Eventualmente, a partir da decisão da Comissão de Acompanhamento e Coordenação poderá ser realizada uma Oficina específica para a finalidade desta Atividade 04.

### **Atividade 05 – Levantamento de Dados e Informações sobre a Situação Atual da Bacia Hidrográfica – Diagnóstico**

Esta atividade de Diagnóstico compreende o levantamento e a avaliação integrada da situação atual dos recursos hídricos, englobando os aspectos relacionados às disponibilidades hídricas e às demandas e sua interface com a dinâmica social e com a articulação de diferentes áreas do conhecimento. Os estudos previstos se concentram nos seguintes grandes blocos:

- Diagnóstico da dinâmica social da bacia hidrográfica, aspectos históricos da ocupação, organização social, aspectos institucionais, educacionais e de mídia;
- Identificação de dados e informações existentes quanto às condições do uso e da ocupação do solo, dos usos da água, das características sociais econômicas da bacia;
- Identificação e obtenção das informações complementares;
- Consolidação do diagnóstico.

#### Proposta de execução

- Esta atividade será totalmente desenvolvida pela empresa contratada para esse fim sob a orientação e supervisão da Comissão de Acompanhamento e Coordenação. Serão buscados todos os dados e informações disponíveis referentes às variáveis definidas anteriormente. Serão realizadas a análise, a avaliação e a consolidação de

todos os estudos técnicos existentes que dão conta das condições sócio-ambientais das bacias hidrográficas, identificando as informações não disponíveis e explicitando as relações de causa e efeitos entre as condições sociais e econômicas da região e suas condições ambientais, com ênfase na água.

Serão buscados dados primários para aquelas variáveis identificadas na Atividade 04 e que não existam informações secundárias.

Também será dada ênfase no levantamento de programas, ações, projetos e intervenções previstas na bacia hidrográfica no período de 20 anos.

A empresa contratada identificará, organizará e relacionará os projetos, as intervenções, as ações e os programas previstos, num horizonte de 20 anos, para a região, sejam eles de natureza pública ou privada.

Assim, serão buscadas as informações junto aos órgãos públicos e instituições privadas referentes às intervenções que estejam previstas e que possam interferir nos aspectos qualitativos e quantitativos dos recursos hídricos da bacia hidrográfica.

#### **Atividade 06 – Determinação do Cenário de Pré-Enquadramento**

O cenário de Pré-enquadramento é, na verdade, a manifestação de vontade da sociedade obtida através da realização de eventos públicos ou não, sempre organizados politicamente pelo Comitê de Bacia.

Serão públicos quando abertos à participação de todos os cidadãos. Ou setoriais quando organizados pelos representantes das categorias do Comitê com vistas aos seus representados.

Para a elaboração do Pré-enquadramento, faz-se necessário o desenvolvimento de atividades voltadas para a informação e a discussão sobre o tema, que propiciem entre outros: a apropriação do significado do processo de definição e das conseqüências estratégicas e práticas do Enquadramento e uma sólida construção participativa nas várias etapas do processo.

***Este é o momento crucial do processo, no qual o Comitê (categorias) se abre para debater com seus representados e com a sociedade.***

#### **Proposta de Execução**

- Deve-se procurar adequar a forma de apresentação do conteúdo dos documentos citados no parágrafo anterior ao perfil do público que se deseja apoiar, sejam os

documentos em formato impresso ou digital.

- Serão realizadas reuniões públicas ou não com os segmentos de cada uma das categorias que compõem o Comitê (população, usuários da água, poder público, estadual e municipal, entre outros).
- As reuniões públicas poderão ter formato de Oficinas ou de Seminários conforme ficar acordado na Comissão de Acompanhamento e Coordenação. Em qualquer hipótese a estrutura geral contemplará três fases bem definidas:
  - a) A apresentação do diagnóstico (relações de causa e efeito) com dupla finalidade
    - Informar os participantes e checar as informações, ou seja, por se identificarem, os participantes apropriam o diagnóstico;
  - b) Apresentação e discussão do processo de manifestação de vontade a partir da compreensão do diagnóstico;
  - c) Manifestação do desejo de usos futuros da água, em cada Unidade de Planejamento através de técnicas visuais.
- Os materiais utilizados em apoio às reuniões serão simples, em linguagem coloquial e deverão expor com clareza as relações de causa e efeito, "*os porquês das coisas*".
- Ao final de cada evento será feita uma avaliação visual do resultado da manifestação de vontade.

### **Atividade 07 – Avaliação dos Graus de Dificuldade de Cumprimento do Cenário de Pré-Enquadramento**

#### Proposta de Execução

Por Unidade de Planejamento, serão avaliados graus de dificuldade de cumprimento do cenário desejado do Pré-enquadramento proposto, considerando-se entre outras, as contribuições dadas pelo Comitê. O desenvolvimento dessa atividade dar-se-á em dois âmbitos: da equipe técnica que fará uso de modelos matemáticos computacionais (hidrológicos, de qualidade da água, de análise multicritério, econômicos, etc) e das categorias do Comitê.

Para esse âmbito serão realizadas novas reuniões de debates com formato semelhantes às aquelas executadas na Atividade 06. No entanto, destinadas unicamente aos membros do Comitê de Bacia. Eventualmente, por decisão da Comissão de Acompanhamento e Coordenação poderão ser realizadas reuniões setoriais.

- A consolidação do debate e o acordo final (votação se necessário) ocorrerá em

Reunião Extraordinária do Comitê.

- O produto desta Atividade será a proposta de ENQUADRAMENTO consolidada no âmbito do Comitê.

### **Atividade 08 – Elaboração das Propostas de Ação – Plano de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas**

Associado ao Enquadramento, a empresa contratada apresentará um rol de ações necessárias ao cumprimento dos objetivos e metas do Cenário de Enquadramento.

#### Proposta de Execução

- Esse rol de ações será debatido em Reunião Extraordinária do Comitê, com pauta única. Aprovado o rol de ações, o debate se dará em torno das prioridades e dos prazos, o que caracterizará o próprio Plano. É fundamental que nesse momento esteja bem claro aos membros do Comitê que os acordos representados pelas ações e prazos serão cumpridos pelos próprios atores/decisores.

### **Atividade 09 – Divulgação dos Resultados**

#### Proposta de Execução

- Elaboração de material (impresso e digital) para a realização de atividades de divulgação junto à mídia e para a sociedade da bacia hidrográfica.
- Realização de Seminário público de informação da sociedade e da mídia sobre o ENQUADRAMENTO definido e suas conseqüências e sobre o acordo social e político representado pelo PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS DAS BACIAS.

### **3 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

DALPIAZ, L.H. 2000. **A pesquisa como problema: elementos de um método de pesquisa- formação no serviço social**. VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Brasília: ABEPSS. 1, 240-246.

MATUS, C. 1989. **Adeus Senhor Presidente**. Recife: Litteris. 204p.

MATZENAUER, H. B. **Uma metodologia multicritério construtivista de avaliação de alternativas para o planejamento de recursos hídricos de bacias hidrográficas**. Tese de Doutorado. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2003.

RELATÓRIO Final Projeto DESAGUA - **Enquadramento de corpos d'água como instrumento de planejamento regional sustentável** – LABGEST/UFES, 2008.

**REGISTRO DAS OFICINAS COM OS COMITÊS DE  
BACIAS HIDROGRÁFICAS  
ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA EM CLASSES E PLANO DE  
RECURSOS HÍDRICOS PARA OS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA  
E JUCU**

**OFICINA CBH JUCU – DOMINGOS MARTINS-ES – 05/07/2010**

A abertura da oficina foi feita pelo presidente do CBH Jucu, Jader Mutzig. Seguiu-se a fala do vice-prefeito de Domingos Martins-ES, Diretor de Recursos Hídricos do IEMA, Fábio Ahnert e Prof<sup>a</sup> Gisele Girardi da UFES. Após as falas de abertura todos se apresentaram e as atividades da oficina foram iniciadas.

**Atividade 1**

Leitura de texto e dinâmica para exercício da busca de consenso.

**Atividade 2**

Apresentação do Moderador - Conceitos de Plano de Recursos Hídricos e Enquadramento, Planejamento Tradicional e Planejamento Estratégico Situacional, o Comitê de Bacia como espaço político para a tomada de decisões.

**Atividade 3**

Apresentação das Etapas do Processo de Elaboração do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos conforme Roteiro Geral Metodológico: 1) Criação da Comissão de Acompanhamento e Coordenação, 2) Lançamento do Projeto Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos, 3) Definição das Unidades de Gestão ou de Referência, 4) Identificação e Definição das Variáveis a serem utilizadas no Diagnóstico, 5) Levantamento de Dados e Informações sobre a situação atual da Bacia Hidrográfica, 6) Determinação do Cenário de Pré- Enquadramento, 7) Avaliação dos Graus de Dificuldades de Cumprimento do Cenário de Pré-Enquadramento, 8) Elaboração das Propostas de Ação do Plano de Recursos Hídricos e 9) Divulgação dos Resultados.

**Atividade 4**

Os participantes da oficina organizaram-se em três grupos de trabalho: Usuários da Água, Sociedade Civil e Poder Público, que discutiram e elaboraram questões sobre o Roteiro Geral Metodológico.

### **Questões - Usuários de Água:**

- a) O tempo de 12 meses será suficiente para elaboração do Projeto?
- b) Como a informação irá atingir todos os interessados ao longo do processo? A divulgação será feita pela empresa que será contratada para a elaboração do serviço? O dinheiro será suficiente?
- c) Para dar suporte ao projeto, é necessário fortalecer institucionalmente os comitês com o trabalho de profissionais da área de comunicação, buscando promover a articulação permanente entre as entidades do comitê, os demais CBHs e outras entidades ligadas aos recursos hídricos.

### **Respostas - Sociedade Civil Organizada**

- a) O tempo de 12 meses, a partir da contratação, é suficiente.
- b) Para resposta à questão *b* é importante conhecer maiores detalhes referentes aos recursos financeiros destinados ao projeto.
- c) A Agência de Bacia Hidrográfica é a resposta necessária para atender a todas estas questões.

Foi esclarecido que a questão refere-se a uma instituição de comunicação para dar apoio aos comitês na divulgação de informações e de articulação para mobilização, não necessariamente refere-se à Agência de Bacia Hidrográfica.

### **Questões - Poder Público:**

- a) O representante do IEMA que irá acompanhar a elaboração do plano deverá estar atento ao planejamento estratégico (uso e ocupação do solo) elaborado pelo estado.
- b) No caso de subdivisão da bacia por unidade de gestão/referência, como atender a proposta ou desejo da sociedade local se houver conflitos com outros trechos do rio em questão?
- c) Existe a necessidade de uma interlocução direta junto ao governo municipal.

### **Respostas - Usuários da Água**

- a) Esta função cabe à Comissão de Acompanhamento e Coordenação juntamente com a empresa contratada que devem observar as normas legais vigentes para assim não incompatibilizar o plano e o enquadramento com as mesmas, assim acarretando a sua não execução.
- b) A negociação deverá acontecer através do Comitê de Bacia.
- c) Ao nomear representante o prefeito municipal assume sua participação no Comitê de Bacia. O papel de informar aos prefeitos sobre a importância de sua participação

nos Comitês de Bacia também é função do IEMA.

**Questões - Sociedade Civil Organizada:**

- a) Como irá ocorrer a mobilização, principalmente na etapa 6, dos membros do comitê com os seus representados? Pode-se contar com recursos do projeto para fins de mobilização?
- b) Como este projeto pode dar subsídios para implementação dos demais instrumentos da PNRH (Política Nacional de Recursos Hídricos)? E qual a relação com o licenciamento ambiental?
- c) Como atrair os membros do comitê?

**Respostas - Poder Público**

- a) No nível municipal poderiam ser convocados os segmentos para mobilização sendo que a mesma também pode ser feita via Comitê de Bacia. Os recursos já devem estar estabelecidos no plano.
- b) Se já existe enquadramento os demais instrumentos deverão ser elaborados observando o que foi estabelecido no enquadramento e no plano.

**Conclusão das atividades:**

O Moderador enfatizou que a oficina consolida o caminho da elaboração dos instrumentos Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos para o CBH Jucu.

Um membro do Comitê de Bacia, representante do setor Usuários de Água perguntou: “*Mas para quê serve o Comitê de Bacia?*” O Moderador respondeu que o Comitê de Bacia serve para resolver conflitos. Há duas formas de resolver conflitos, através das ações de comando e controle ou de soluções construídas. O CBH resolve o conflito promovendo a negociação.



**OFICINA CBH SANTA MARIA DA VITÓRIA – SANTA LEOPOLDINA-ES  
07/07/2010**

A oficina iniciou-se com as apresentações de todos. Seguiu-se fala do vice- prefeito de Santa Leopoldina-ES, Profª Gisele Girardi da UFES, Diretor de Recursos Hídricos do IEMA, Fábio Ahnert e Presidente do CBH Santa Maria da Vitória, Alberto Pêgo.

Após as falas de abertura as atividades da oficina foram iniciadas.

**Atividade 1**

Leitura de texto e dinâmica para exercício da busca de consenso.

**Atividade 2**

Apresentação do Moderador - Conceitos de Plano de Recursos Hídricos e Enquadramento, Planejamento Tradicional e Planejamento Estratégico Situacional, o Comitê de Bacia como espaço político para a tomada de decisões.

**Atividade 3**

Apresentação das Etapas do Processo de Elaboração do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos conforme Roteiro Geral Metodológico: 1) Criação da Comissão de Acompanhamento e Coordenação, 2) Lançamento do Projeto Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos, 3) Definição das Unidades de Gestão ou de Referência, 4) Identificação e Definição das Variáveis a serem utilizadas no Diagnóstico, 5) Levantamento de Dados e Informações sobre a situação atual da Bacia Hidrográfica, 6) Determinação do Cenário de Pré- Enquadramento, 7) Avaliação dos Graus de Dificuldades de Cumprimento do Cenário de Pré-Enquadramento, 8) Elaboração das Propostas de Ação do Plano de Recursos Hídricos e 9) Divulgação dos Resultados.

**Atividade 4**

Os participantes da oficina organizaram-se em três grupos de trabalho: Usuários da Água, Sociedade Civil e Poder Público, que discutiram e elaboraram questões sobre o Roteiro Geral Metodológico.

**Após a apresentação foram feitos os seguintes questionamentos e considerações:**

Ao longo do processo a tarefa mais difícil será o convencimento.

Como a informação será discutida com a sociedade?

Como vamos mobilizar as pessoas que vivem no meio rural e viabilizar a participação de todos?

Precisamos pensar em formas de envolvimento, de mobilização e estratégias de comunicação.

### **Considerações e respostas do moderador:**

Nós não resolveremos de forma simples os problemas crônicos da sociedade. A metodologia participativa é adequada porque envolve as pessoas. Precisaremos considerar a idéia da Bacia Hidrográfica no trabalho coletivo e esforço de convencimento que deverão ser feitos de forma a trazer as pessoas para a participação, porque todos precisarão entender a sua responsabilidade e a sua necessidade de comprometimento. A empresa apresentará uma proposta técnica de informação e mobilização.

### **Atividade 4**

Antes do início da atividade o presidente do CBH apresentou a sugestão de criar uma contextualização documental do processo que deverá ser organizada e disponibilizada para os comitês.

Os participantes da oficina organizaram-se em três grupos de trabalho: Usuários da Água, Sociedade Civil e Poder Público, que discutiram e elaboraram questões sobre o Roteiro Geral Metodológico.

### **Questões - Poder Público:**

- a) A definição das unidades de planejamento poderia ser realizada com base no conceito de micro bacia e o diagnóstico em 3 unidades de planejamento (alto, médio, baixo)?
- b) Consulta aos segmentos do comitê, posteriormente à conclusão do diagnóstico, a fim de viabilizar uma assembléia única para construção dos cenários.
- c) Apresentação do produto final para as comunidades da bacia.

### **Respostas - Poder Público**

- a) O planejamento para o diagnóstico deve ser feito por micro bacia e na mobilização social deve-se trabalhar com os trechos alto, médio e baixo do rio.
- b) Deve- se realizar uma assembléia geral para conclusão do diagnóstico e construção dos cenários.
- c) Ao concluir o processo deve-se fazer uma apresentação final para a sociedade da bacia dando retorno dos trabalhos feitos.

### **Outras considerações às questões levantadas pelo Grupo Poder Público:**

Incluir as comunidades e outras organizações sociais das micro bacias já que as atividades do CBH interessam a outros segmentos além dos três que estão representados no comitê.

Criar meios para que todas as comunidades tenham a oportunidade de se manifestar antes da conclusão das etapas do processo.

Garantir que o trabalho permeie as comunidades e toda a sociedade da bacia. Os brasileiros são sociáveis e ao mesmo tempo desorganizados e as associações geralmente tem dificuldades de funcionamento.

Esta discussão acontecerá posteriormente de forma mais decisiva quando for apresentado o Plano de Informação e Mobilização pela empresa contratada. É necessário ter nas categorias dos comitês canais de representação, fortalecer o CBH para a representatividade e buscar meios para atingir as categorias que não estão representadas no CBH. Precisamos lembrar que a responsabilidade política do processo é do CBH, que é quem implanta o projeto.

### **Questões – Usuários da Água**

- a) Cenários para 10 anos – revisão a cada 5 anos.
- b) Envolvimento dos produtores rurais na etapa de diagnóstico e ênfase ao plano de mobilização e comunicação junto à consultora.

Incluir capacitação nos planos de ação de produtores rurais e outros atores.

### **Respostas – Usuários da Água**

- a) Cenários menores são mais fáceis de serem trabalhados.
- b) Os produtores rurais não têm as informações necessárias, por isso, o diagnóstico precisa ser trabalhado com eles.

**Outras considerações às questões levantadas pelo Grupo Usuários:**

Reconhecer a importância de se considerar as outras políticas – ZEE, PDM, ES 2025 no processo de elaboração do Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos. Deve-se ter atenção sobre a classe a ser estabelecida na Baía de Vitória promovendo a integração com a gestão costeira.

**Questões - Sociedade Civil Organizada**

- a) Como pode ser realizada avaliação do impacto de legislações (florestal, de saneamento e políticas territoriais como PDM), no trabalho dos comitês e como estas refletem nas proposições de metas para as bacias?
- b) Como lidar com a falta de estrutura administrativa no comitê, especialmente, a Agência de Bacia Hidrográfica? Como criar um processo de capacitação e informação de uma plenária, de modo a garantir que os futuros membros, posteriormente às eleições, estejam preparados para o processo?
- c) Utilização de técnica para avaliação dos trabalhos desenvolvidos na bacia (PDCA).

**Respostas - Sociedade Civil Organizada**

- a) Nós teremos uma empresa que fará o trabalho técnico, mas que não fará a mobilização. Será que o CBH vai conseguir colocar este trabalho em prática?
- b) Nós vamos iniciar um processo licitatório (6 meses, no mínimo), durante o qual estamos pensando em fazer a capacitação dos membros do comitê. No entanto, o CBH passará por um processo eleitoral no final do ano de 2010. Precisamos pensar em como fazer esta capacitação para um comitê “ampliado”, já que a plenária poder ser alterada após o processo eleitoral.

**Conclusão das atividades:**

O Moderador enfatizou que a oficina consolida o caminho da elaboração dos instrumentos Enquadramento e Plano de Recursos Hídricos para o CBH Santa Maria da Vitória e explicou que as questões discutidas na oficina integrarão o Roteiro Geral Metodológico.



**ANEXO 2 – Termo de Referência do Enquadramento dos Corpos de Água em Classes e Plano de Recursos Hídricos para os Rios Santa Maria Da Vitória e Jucu**

**GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS**  
**SEAMA**  
**INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS IEMA**

**COMITÊS DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS SANTA MARIA DA**  
**VITÓRIA E JUCU**

**TERMO DE REFERÊNCIA**

**ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA EM CLASSES E**  
**PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS PARA OS RIOS SANTA MARIA**  
**DA VITÓRIA E JUCU**

## 1 CONCEITOS INTRODUTÓRIOS

O estágio de evolução em que se encontra o conjunto de Comitês de Bacia instituídos no Estado do Espírito Santo está associado diretamente às características ambientais, econômicas, sociais, culturais, institucionais e políticas das comunidades que vivem e trabalham nas correspondentes bacias hidrográficas.

Também é fator relevante a maturidade da sociedade, incluindo aí os governos, em relação à construção e integração coletiva de políticas públicas, em especial quanto à definição dos usos futuros das águas de uma bacia hidrográfica, em sintonia com os princípios da sustentabilidade.

A organização e a dinâmica de articulação institucional das entidades públicas, privadas e associativas regionais também são elementos importantes para impulsionar a ação e a atuação de um Comitê de Bacia, especialmente quando o Comitê tem ainda tenra idade.

A legislação estadual básica referente à gestão das Águas - Lei N° 5.818, de 29 de dezembro de 1998 - estabelece as normas, as regras e os procedimentos para a administração da água, recurso natural de uso compartilhado e, por consequência, alvo do interesse coletivo.

Por se apresentar escasso em quantidade ou qualidade ou ambos simultaneamente, ou ainda com o objetivo de garanti-lo para as futuras gerações, sua utilização deve ser cuidadosamente planejada no âmbito da Bacia Hidrográfica. O Plano de Recursos Hídricos nesse contexto é o instrumento que, construído com a participação da sociedade, deve orientá-la sobre a utilização das águas.

O Plano de Recursos Hídricos compreende as etapas do processo de planejamento. Uma das etapas é a que trata do conhecimento da demanda atual e da disponibilidade de água que se denomina comumente de diagnóstico da situação atual da qualidade e da quantidade das águas e dos níveis de sua utilização. Num processo participativo de construção de um Plano de Recursos Hídricos, essa é a etapa que permite que a sociedade conheça, pragmaticamente, as condições das águas disponíveis na sua bacia hidrográfica e os usos que delas são feitos. Nesta

ETAPA é construído o balanço hídrico atual da bacia hidrográfica. É o que se chamará daqui pra frente, ETAPA A.

Outro momento do Plano, a ETAPA B, os cenários futuros (projeções) quanto aos usos da água serão construídos. Constitui-se na definição dos interesses e das necessidades futuras que os diferentes usuários das águas e o conjunto dos demais atores sociais apontam como demanda de água futura. Esta ETAPA é concluída com a definição do cenário de Enquadramento legal das águas, que é o resultado do acordo social e político que objetiva, num futuro definido, água em quantidade e qualidade para os usos desejados.

Ainda são características do Plano de Recursos Hídricos, a identificação e a decisão coletiva sobre as prioridades e os meios para transformar em realidade as decisões acordadas no Enquadramento. A esta fase chamaremos de ETAPA C. Nela são feitas as indicações das prioridades – intervenções estruturais e não estruturais. É a base de informação para o estabelecimento da cobrança pelo uso das águas, meio complementar e estratégico de financiar as obras e os procedimentos necessários para a melhoria das águas, em qualidade e quantidade.

A elaboração do Plano de Recursos Hídricos além de compreender as diferentes etapas apontadas, prevê que cada uma delas e o seu conjunto tenham sustentação, ou seja, possuam a consistência técnica necessária e sejam validadas e asseguradas por decisão coletiva através de acordos que o conjunto da sociedade, organizada no Comitê de Bacia, reconheça como legítimos.

No planejamento dos usos da água nas bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu estará garantido o espaço para a atuação dos Comitês da Bacia, particularmente no que se refere ao envolvimento da sociedade na validação das informações técnicas contidas no diagnóstico (a sociedade se reconhece nelas), para a definição dos usos futuros das águas e para a legitimação dos acordos estabelecidos.

Dessa atuação estratégica, se adequadamente conduzida e implementada, resultará a condição mais favorável para que o Plano de Recursos Hídricos da Bacia

Hidrográfica seja efetivamente executado, com o controle social necessário.

Assim, a condução política do processo de mobilização social exige do Comitê o exercício da representatividade que, por sua vez, impõe uma atitude de comunicação clara e a democratização da informação entre representantes e representados.

A definição dos métodos e dos procedimentos utilizados para a democratização da informação, mesmo que usuais e de conhecimento comum, sofrem variações conforme o público alvo de interesse a ser atingido. Conhecer, portanto, o universo de entidades e instituições que compõe as categorias que integram os Comitês dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu é fator decisivo para a adequada condução do envolvimento social no processo de planejamento dos usos da água.

As informações a serem democratizadas são, em regra, de cunho técnico complexo e distante do senso comum, tanto no conteúdo quanto na linguagem. Por conta disso, é fundamental que se considere sempre a necessidade de prever formas e procedimentos que permitam a transposição do saber técnico para a compreensão social e vice versa.

O conteúdo deste Termo de Referência norteará a elaboração de propostas no processo de licitação pública que pretende contratar a execução das Etapas A, B e C do processo de planejamento dos usos da água nas bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

## 2 OBJETIVO GERAL

É objetivo geral deste Termo de Referência indicar procedimentos tanto para o processo de licitação quanto para o próprio desenvolvimento das tarefas necessárias à definição dos Enquadramentos e dos próprios Planos de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas, ou seja, dos objetivos de qualidade e dos usos quantitativos desejados para ambas as bacias hidrográficas e as ações daí decorrentes.

Para tanto o desenvolvimento do trabalho deverá:

- garantir a participação ampla dos diferentes atores que, de uma forma ou de outra, possuem relações com as águas das bacias hidrográficas na construção de um processo decisório para a gestão das águas;
- consolidar um diagnóstico dos dados e informações relacionados aos recursos hídricos, com ênfase nas relações de causa e efeito que determinam a situação atual de qualidade e de quantidade das águas;
- contribuir para a consolidação de um sistema de informações;
- definir cenários futuros de usos das águas nas bacias hidrográficas em questão;
- definir o cenário de Enquadramento;
- estabelecer as metas, final e intermediárias, e as respectivas intervenções necessárias;
- fixar critérios de outorga e de cobrança pelo uso da água e,
- estabelecer diretrizes regionais para a implantação de projetos de pagamento por serviços ambientais.

### 3 AS BACIAS HIDROGRÁFICAS

#### Bacia Hidrográfica do Rio Jucu

A Região Hidrográfica do rio Jucu apresenta aproximadamente 2.221 Km<sup>2</sup> de área e compreende os municípios de Domingos Martins, Marechal Floriano, Viana, Vila Velha e parte dos municípios de Cariacica e Guarapari. Nela situam-se as bacias hidrográficas dos rios Jucu e Aribiri, respectivamente, correspondentes à Ottobacia 7714 e Interbacia 7713 do sistema de codificação de Otto Pfafstetter.

O rio Jucu apresenta suas nascentes situadas na região serrana do estado do Espírito Santo, em altitudes de até 1.800 m acima do nível do mar, e sua foz localiza-se no Balneário da Barra do Jucu no município de Vila Velha, junto ao Oceano Atlântico. Na região serrana o rio Jucu apresenta dois braços: o rio Braço Sul, mais curto, com 67,43 Km de extensão e o rio Braço Norte, mais extenso, com 126,56 Km. Após a confluência de seus braços, o rio Jucu ainda percorre 42,94 Km até atingir sua foz, totalizando 169,5 Km de extensão. Na foz, verificam-se vazões médias da ordem de 35.684 l/s. Entre seus principais afluentes estão os rios Barcelos, Ponte, Melgaço, Chapéu, Galo, Fundo, Jacarandá, Calçado e Claro, os quais abastecem, juntamente com o rio Jucu, as áreas da bacia utilizadas, principalmente, para os cultivos de café, legumes e hortaliças (olericultura), para o desenvolvimento de atividades ligadas ao turismo, para a proteção e conservação dos recursos naturais em Unidades de Conservação e para o desenvolvimento e expansão de aglomerados urbanos.

As Unidades de Conservação na bacia hidrográfica são: Parque Estadual da Pedra Azul, Monumento Natural Municipal Morro do Penedo, Parque Natural Municipal Morro da Manteigueira, Parque Natural Municipal de Jacarenema.

Registra-se na região a ocorrência de conflitos relacionados à perda da qualidade de suas águas, decorrente da pressão antrópica dos centros urbanos localizados na região.

Entre as intervenções hidráulicas na região encontra-se a PCH-Jucu, inaugurada em 1909 e localizada no município de Domingos Martins, sendo alimentada pela águas do rio Braço Sul. Os rios Formate e Marinho, embora com área de drenagem de 142 Km<sup>2</sup> considerada no cálculo da área da bacia do rio Jucu, deixaram de alimentá-lo após terem sofrido intervenções por obras de engenharia, e passaram a escoar suas águas, na maior parte do tempo, para a Baía de Vitória, tal qual o rio Aribiri naturalmente já o faz.

### **Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria da Vitória**

A Região Hidrográfica do Rio Santa Maria da Vitória é formada por um grupo de bacias hidrográficas contíguas, sendo a maior delas a bacia do rio Santa Maria da Vitória. Esta região ocupa uma área de aproximadamente 1.810 km<sup>2</sup>, abrangendo os municípios de Santa Maria de Jetibá e Vitória em sua totalidade, além de abranger parcialmente os municípios de Cariacica, Santa Leopoldina e Serra. Sua classificação no sistema de sistema de codificação de Otto Pfafstetter é Ottobacias 7712.

O Rio Santa Maria da Vitória nasce no município de Santa Maria de Jetibá, na Serra do Garrafão, percorre 143,4 km de extensão e deságua na Baía de Vitória formando um estuário com várias ilhas e manguezais. A vazão média na foz é de aproximadamente 31.036,5 l/s. Seus principais afluentes são os rios Possmouser, Claro, São Luiz, Bonito, da Prata, Mangaraí, da Pedra, Caramuru, Duas Bocas, Triunfo, Jequitibá, Farinha, Fumaça e São Miguel. Trata-se de um manancial extremamente importante para a Região Metropolitana da Grande Vitória, e os conflitos existentes estão relacionados à perda da qualidade de suas águas, em virtude das cargas orgânicas dos efluentes descartados no rio.

As principais atividades econômicas da bacia hidrográfica do Rio Santa Maria da Vitória são agropecuária, avicultura, turismo, indústrias e geração de energia hidrelétrica. Os afluentes do rio Santa Maria da Vitória passam por diversas comunidades com atividades voltadas para a agricultura e o seu leito principal recebe os efluentes domésticos das cidades de Santa Maria de Jetibá e Santa Leopoldina.

Em relação ao aproveitamento hidrelétrico na bacia, o curso médio do rio possui dois barramentos, a saber, as Usinas Hidrelétricas (UHE) de Suíça e de Rio Bonito, a primeira localizada em Santa Leopoldina e a segunda em Santa Maria de Jetibá, responsáveis respectivamente, pela produção de cerca de 30 e 15 MW de energia elétrica.

O curso final do rio tem parte de suas águas captadas para o abastecimento de cerca de 30% da população da Região Metropolitana da Grande Vitória.

As principais Unidades de Conservação são o Parque Ecológico da Pedra dos Dois Olhos, o Parque Municipal da Fonte Grande, a Reserva Biológica do Lameirão e a Reserva Biológica de Duas Bocas.

#### 4 CONTEXTO METODOLÓGICO

O envolvimento da sociedade é indispensável para a implantação do processo de planejamento em uma bacia hidrográfica, conforme a Lei Federal 9.433/97 e a Lei Estadual N° 5.818 de 29 de dezembro de 1998.

Conforme Toro e Werneck<sup>1</sup> em "*Mobilização Social – Um Modo de Construir a Democracia e a Participação*" (1997), três são as dimensões básicas para estruturar um projeto de mobilização social: *a explicitação dos propósitos, a identificação dos atores e a clareza do campo de atuação.*

A essas dimensões é possível se agregar outras duas; *a existência de informação e a identificação clara de um espaço institucional de participação.*

Ora, o objeto deste Termo de Referência, associado à existência dos Comitês das Bacias Hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu atende a essas dimensões na sua integridade.

Desta forma, revestem-se de extrema relevância o conteúdo técnico e os procedimentos metodológicos adiante explicitados.

---

<sup>1</sup> Toro, J.B.A, Werneck, N.M.D. 1997. *Mobilização Social. Um modo de construir a democracia e a participação.* Brasília, MMA/Abeas/UNICEF. 154p.

Na prática, o diálogo com a sociedade, componente integrante do processo participativo de planejamento dos usos das águas, visa também divulgar e complementar o levantamento técnico do diagnóstico, informar e capacitar a população envolvendo-a na discussão das potencialidades e dos problemas hídricos e suas implicações, sensibilizar a sociedade para a responsabilidade coletiva na preservação e na conservação dos recursos hídricos e estimular os segmentos sociais a participarem do processo de gestão desses recursos.

Assim, para que o processo de gestão avance, ampliando a participação dos usuários e da sociedade bem como qualificando as ações dos Comitês, é necessário que se façam estudos de inventário das disponibilidades, demandas e usos dos recursos hídricos nas bacias visando à implantação dos instrumentos de **Planejamento** como preconiza a legislação capixaba (o destaque é para deixar claro que os levantamentos aqui necessários são destinados à escala de planejamento e não de operação).

Por outro lado, é fundamental que se perceba que o conhecimento e a informação gerados por estes estudos, serão os subsídios técnicos básicos na construção de um cenário de Enquadramento em classes conforme a Resolução CONAMA 357/05 e na definição das ações necessárias, organizadas por ordem de prioridade e ordenadas no tempo, para atender aos objetivos de qualidade estabelecidos pelo Enquadramento face aos usos futuros desejados.

Para efeito das propostas técnicas a serem apresentadas pelas empresas participantes do concurso da licitação pública, no item CONHECIMENTO DO PROBLEMA deverão ser tratadas as condições atuais de implementação do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Espírito Santo e o estágio de planejamento e gestão das águas em cada uma das bacias hidrográficas objeto destes estudos. Além disso, será fundamental uma avaliação de ambas no contexto econômico do Estado do Espírito Santo.

## OBJETO

Os trabalhos a serem desenvolvidos, relativamente ao objeto deste Termo de Referência, estão estruturados em três Etapas seqüenciais e inter-relacionadas.

Essas Etapas e suas respectivas atividades deverão ser desenvolvidas de forma articulada e harmônica, sempre orientadas às finalidades dos estudos, conforme discriminado a seguir.

A efetiva participação social deverá consistir em processo essencial ao longo do desenvolvimento dos serviços, dentro do qual a elaboração de documentos de fácil entendimento e assimilação pela sociedade, constitui-se em fator de destaque. Entenda-se: está previsto a entrega de uma versão coloquial do relatório final conforme o item deste Termo de Referência que trata do assunto.

No entanto, como parte do processo de informação, mobilização e participação social e, em apoio para que os membros dos Comitês exerçam suas atribuições no âmbito da construção dos planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas, deverão ser previstas formas de transpor para a compreensão de toda a sociedade, as informações contidas nos relatórios constituídos de linguagem técnica.

Este Termo de Referência norteará o desenvolvimento das propostas técnicas integrantes do processo de licitação com o conteúdo que segue.

A identificação das três Etapas em que os estudos devem se desenvolver é:

### **Etapa A – Diagnóstico e Prognóstico: consolidação das informações existentes e realização de estudos complementares.**

O diagnóstico compreende o levantamento e a avaliação integrada da situação atual dos recursos hídricos das duas bacias hidrográficas, englobando os aspectos relacionados às disponibilidades hídricas e às demandas e, sua interface com as dinâmicas, social, econômica e ambiental, regionais. É importante destacar desde logo, que não se trata de realizar **o** diagnóstico, mas sim, **um** diagnóstico necessário e suficiente para informar a sociedade sobre o objeto alvo da sua manifestação e decisão. Ou seja, é fundamental que o diagnóstico considere as relações de causa e efeito que determinam as condições de qualidade e quantidade das águas das bacias hidrográficas em tela. O prognóstico previsto nesta Etapa corresponde àquele clássico obtido por projeções matemáticas que, no caso destes estudos, servem

como balizamento técnico.

Os estudos previstos nesta Etapa estão divididos em quatro grandes atividades:

- Identificação, avaliação e consolidação das informações existentes;
- Obtenção das informações complementares;
- Consolidação do diagnóstico;
- Projeção das demandas e suas conseqüências nas condições das águas.

**Etapa B – Cenários Futuros e de Enquadramento: definição dos usos futuros desejados para as águas superficiais das bacias hidrográficas.**

Esta Etapa pretende realizar a elaboração de cenários futuros relativamente aos recursos hídricos nas bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

Consiste, basicamente, na formulação de dois cenários:

- a) cenário de tendências, com as intervenções previstas a partir do levantamento realizado na Atividade A.1.4, e,
- b) cenário de Enquadramento, aquele construído a partir das definições iniciais dos Comitês sobre os usos futuros das águas da bacia hidrográfica.

Os estudos previstos nesta Etapa estão divididos em quatro blocos de atividades:

- Cenário das tendências com as intervenções já previstas nas bacias hidrográficas independentemente dos Planos;
- Processo de definição do Enquadramento (metodologia);
- Cenário do Enquadramento;
- Cenários Intermediários de Enquadramento.

Durante a formulação dos cenários futuros, a mobilização e a participação social deverão permanecer como forma de garantir a validade dos resultados obtidos, frente à lógica atual da sistemática de gestão de recursos hídricos.

**Etapa C – Plano de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas: ações prioritizadas e critérios de Outorga e Cobrança definidos.**

A aprovação das ações a serem desenvolvidas com vistas ao Enquadramento é um dos objetos desta Etapa. Além disso, e por conseqüência, o estabelecimento das

prioridades e das metas intermediárias segundo a Resolução CONAMA 357/05.

A definição de critérios para a outorga e para cobrança pelos usos da água, com vistas à implantação das ações aprovadas e a elaboração de estratégia para monitoramento de informações sobre as bacias, completa o escopo da Etapa C.

É importante lembrar que a Etapa C é o Plano propriamente dito, ou seja, o acordo social e político que viabilizará o Enquadramento.

Cabe salientar ainda que nem todas as ações que serão previstas no Plano possuirão relação direta com o Enquadramento definido a partir da Resolução CONAMA 357/2005, mas todas certamente contribuirão para minimizar as questões diagnosticadas na bacia hidrográfica que sejam diretamente relacionadas com a água, tanto em seus aspectos qualitativos quanto os quantitativos.

Nesta etapa serão desenvolvidos os seguintes estudos e atividades:

- Avaliação do custo aproximado das ações previstas para atingir o Enquadramento;
  - Estudo e definição de modelos de cobrança aplicados às retiradas de água e aos lançamentos de efluentes;
  - Avaliação do potencial de arrecadação dos modelos aplicados ao cenário do Enquadramento;
  - Proposta de operacionalização da aplicação do Princípio Usuário-Pagador;
- Estratégia de Monitoramento de Informações sobre as bacias. Os objetivos específicos dos produtos gerados neste estudo são:
- a obtenção, a consolidação e o fornecimento das informações básicas quanto à disponibilidade qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos das bacias hidrográficas em estudo;
  - a determinação das demandas atuais e futuras das águas superficiais. As águas subterrâneas participam da Etapa de diagnóstico apenas como parte do ciclo hidrológico, pois não se constituem em objeto de Enquadramento neste processo;
  - a colocação destas informações disponíveis, em linguagem

acessível, à sociedade através dos Comitês de Bacia;

- a fixação dos cenários de Enquadramento para as bacias hidrográficas;

- o estabelecimento do conjunto final de ações a serem implementadas no horizonte temporal de Enquadramento;

- a definição das metas intermediárias segundo a Resolução CONAMA 357/2005 e,

- o estabelecimento de diretrizes para a implementação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos previstos na Lei 5.818/1998.

Os produtos gerados deverão desencadear um processo de reforço e qualificação da articulação das sociedades das bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

## **ESTRUTURA E DIRETRIZES GERAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS**

Neste capítulo serão descritas sumariamente as atividades que estruturarão o desenvolvimento dos estudos das Etapas A, B e C, do processo de planejamento dos usos da água integrantes do Enquadramento dos Corpos de Água em Classes e Plano de Recursos Hídricos para os rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

Na elaboração das propostas deverão ser consideradas as etapas do Roteiro Geral Metodológico (RGM) dos trabalhos, anexo deste Termo de Referência. As etapas do RGM, definidas pelos Comitês das Bacias Hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu em parceria com o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recurso Hídricos (IEMA) e a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) estão elencadas a seguir: 1) Instalação da Comissão de Acompanhamento dos trabalhos constituída por membros dos comitês, IEMA e UFES; 2) Lançamento do processo de Enquadramento para divulgação e mobilização da sociedade visando o envolvimento da mesma no processo; 3) Definição das Unidades de Planejamento

nas bacias hidrográficas; 4) Identificação e definição das variáveis a serem utilizadas no Diagnóstico; 5) Levantamento de dados e informações sobre a situação atual da bacia hidrográfica – Diagnóstico; 6) Determinação do Cenário de Enquadramento; 7)

Avaliação dos graus de dificuldade de cumprimento do cenário de Enquadramento;

8) Elaboração das propostas de ação – Plano de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas e 9) Divulgação dos resultados.

As propostas encaminhadas à licitação pública deverão apresentar conceitos, metodologias e resultados para cada item, abrindo ou não em atividades e ações, conforme o que segue.

#### **- Atividades Preliminares**

Estas atividades são imprescindíveis para que os objetivos das diferentes tarefas sejam alcançados. Elas deverão ser pensadas, planejadas e, algumas até executadas, antes do início das atividades que integram o processo de planejamento dos usos da água propriamente dito.

Para efeitos da elaboração de propostas técnicas do processo de licitação, apresenta-se a seguir o conteúdo mínimo orientador de cada atividade.

#### **Atividade Preliminar 01 – Oficina de Contextualização**

Para iniciar os trabalhos, será realizada uma Oficina de Contextualização que deverá contar com a participação da Contratada por meio de sua equipe designada para desenvolver os trabalhos descritos neste Termo de referencia

A Oficina terá como objetivo a homogeneização do conhecimento, sendo que todos os técnicos envolvidos deverão participar da mesma, tendo a oportunidade de conhecer o Sistema de Recursos Hídricos do Espírito Santo e os Comitês de Bacia dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

Cada participante, especialista da equipe técnica, terá oportunidade de perceber o objeto específico e a importância do seu trabalho articulado com o todo, entendendo o processo de gestão e a necessidade da participação da comunidade. O conhecimento da inserção do seu trabalho no todo e a importância da participação

da comunidade no processo, fará com que o técnico entenda e cumpra melhor o seu papel na equipe e nos contatos com a comunidade.

A Oficina será conduzida pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - IEMA, pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES e pelos Comitês de Bacia. Os custos referentes à participação da equipe técnica da empresa contratada na oficina serão de responsabilidade da mesma e aqueles relativos à infraestrutura física serão de responsabilidade do IEMA.

### **Atividade Preliminar 02 – Plano de Trabalho Consolidado**

Esta atividade consistirá na apresentação pela empresa Contratada de um Plano de Trabalho Consolidado onde estarão indicados claramente, em cada uma das etapas, os procedimentos metodológicos a serem empregados, muito especialmente nas atividades referentes à mobilização social, incluindo aquelas voltadas ao fortalecimento da atuação dos representantes das entidades membros dos Comitês de Bacia junto aos seus representados.

Esta tarefa também deverá agregar conhecimentos e experiências relatadas na Oficina de Contextualização da equipe técnica mencionado na Atividade Preliminar 01.

**Atividade Preliminar 03 – Levantamento de aspectos históricos da ocupação das bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu, organização social, aspectos institucionais e legais voltados à questão ambiental e de recursos hídricos.**

Para a execução desta tarefa, a Contratada deverá buscar o conhecimento das características gerais da população das bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu, sua origem e sua organização por meio da identificação de hábitos e práticas cotidianas. Além disso, é importante o conhecimento das representações simbólicas que identificam as diversas formas de relação da população de cada uma das bacias hidrográficas com os recursos naturais, em especial o recurso água.

São também aspectos importantes a serem considerados no desenvolvimento desta Atividade, as questões institucionais e legais próprias das bacias hidrográficas referentes à gestão ambiental como um todo e de recursos hídricos em particular.

A Contratada deverá também identificar as lideranças de setores representativos e que sejam potenciais parceiros no processo de planejamento e gestão dos recursos hídricos, bem como o atual grau de consideração da mídia para com as questões que envolvem os usos da água nas bacias hidrográficas. Esta identificação será importante para um maior envolvimento da sociedade nas diferentes etapas do Projeto.

É importante destacar que o método de desenvolvimento desta atividade integra as propostas técnicas do processo de licitação.

A título de orientação, lembra-se aqui da importância do calendário dos eventos religiosos, culturais e econômicos permanentes nos municípios que integram as bacias hidrográficas.

#### **Atividade Preliminar 04 – Seleção e proposição de modelos de apoio à decisão**

Em vários momentos do desenvolvimento deste estudo surgirá a necessidade de envolver a comunidade e, ou, o Comitê num processo de decisão, para tanto deverão ser identificados e apresentados modelos, sejam eles de avaliação da qualidade e da quantidade da água, sejam de estabelecimento de prioridades de intervenção, que auxiliem o processo e façam com que o resultado seja o mais representativo possível.

Assim, a utilização de modelos de apoio à decisão deverá ser criteriosamente avaliada em diferentes momentos do processo de planejamento como forma de subsidiar e apoiar as decisões dos Comitês de Bacia.

O tipo de modelo e o momento adequado de sua utilização farão parte da proposta metodológica sugerida pelas Proponentes no procedimento da licitação pública, mesmo que eventualmente possa não ser utilizado quando da execução dos estudos. Isso se explica porque o processo metodológico a ser utilizado para o repasse das informações, a mobilização e a participação da sociedade via as categorias dos Comitês poderá ou não se valer de modelos computacionais. No entanto é importante que as empresas concorrentes demonstrem conhecimento

sobre o tema.

### **Atividade Preliminar 05 – Plano de Informação e Mobilização Social**

Projeto geral de condução do processo de informação e de mobilização social para a participação na construção do *ENQUADRAMENTO DOS CORPOS DE ÁGUA EM CLASSES E PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS PARA OS RIOS SANTA MARIA DA VITÓRIA E JUCU*

A mobilização e a participação social serão conduzidas pelos Comitês de Bacia, cabendo à Contratada dar suporte operacional ao processo e, aos parceiros IEMA e UFES, a supervisão.

A Contratada deverá propor meios de como a sociedade será envolvida em todas as etapas do processo de planejamento, destacando como indispensáveis os seguintes momentos: apropriação, discussão e validação do diagnóstico; manifestação de vontade quanto aos usos futuros da água; definição do Enquadramento, dos acordos futuros e dos prazos para o seu cumprimento.

Sugere-se que, para efeito da construção das propostas técnicas das concorrentes do certame de licitação, os processos efetivados no Brasil, em especial no Estado do Rio Grande do Sul, sejam conhecidos, analisados e avaliados em seus aspectos metodológicos, de eficiência e de eficácia. Ressalta-se que o Estado do Rio Grande do Sul é referência na condução de processos sociais participativos (com destaque para o “orçamento municipal participativo”) e está entre os estados que mais se destacam em termos de aplicação prática da gestão integrada e participativa de recursos hídricos, a exemplo da integração com o gerenciamento costeiro, de grande relevância para o estado do Espírito Santo.

**- Etapa A – Diagnóstico e Prognóstico: consolidação das informações existentes e realização de estudos complementares nas bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.**

A Etapa de Diagnóstico e Prognóstico compreenderá o levantamento e a avaliação integrada da situação atual dos recursos hídricos superficiais e dos subterrâneos (considerados como parte do ciclo hidrológico) das bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

Serão observados os aspectos relacionados à disponibilidade, à demanda, à qualidade da água, aos usos do solo, aos usos da água e aos conflitos a eles relacionados.

Esses aspectos técnicos deverão estar referidos à dinâmica sócio-ambiental da região e envolver a articulação das diferentes áreas do conhecimento relacionadas ao tema, de modo a evidenciar as restrições e as potencialidades dos recursos hídricos, associadas às demandas para os diversos usos, atuais e futuros.

A Etapa de Diagnóstico e Prognóstico dos recursos hídricos das bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu compreenderá, no mínimo, os estudos e atividades descritos nos itens A.1, A.2 e A.3.

É importante ainda informar que, para efeito das propostas técnicas integrantes da licitação, as empresas, a partir de suas experiências, poderão agregar conteúdo aos estabelecidos por este Termo de Referência, desde que, com ele, não estabeleça contradição.

**- Identificação e consolidação das informações existentes.**

– Identificação e definição das variáveis a serem utilizadas no Estudo. Conhecer a realidade, de forma a estabelecer as relações de causa e efeito que determinam as condições de qualidade e quantidade da água numa bacia hidrográfica, não requer a avaliação indiscriminada de toda a realidade, físico- ambiental, social, cultural e econômica da região. É preciso identificar as informações mínimas necessárias e suficientes para o cumprimento dos objetivos do Estudo.

Por outro lado, dependendo do estágio de planejamento do uso da água em cada bacia hidrográfica e, por conseqüência, do objeto destes estudos, as questões a serem avaliadas poderão ser bastante diversas.

Assim, fará parte das propostas a serem encaminhadas pelas eventuais licitantes e também dos planos de trabalho consolidados, a definição prévia de quais variáveis serão selecionadas e utilizadas para a avaliação da realidade atual das bacias hidrográficas.

**– Coleta e sistematização das informações existentes.**

A Contratada deverá buscar informações e estudos disponíveis, referentes às bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu ou a elas associados.

Deverão ser realizadas a análise, a avaliação e a consolidação de todos os estudos técnicos existentes que dão conta das condições sócio-ambientais das bacias hidrográficas, identificando as informações não disponíveis e explicitando as relações de causa e efeito entre as condições sociais e econômicas da região e suas condições ambientais, com ênfase na quantidade e na qualidade da água.

– Estruturação e disponibilização de uma base de dados compatível com o Sistema de Informações de Recursos Hídricos do IEMA.

A Contratada deverá estruturar e disponibilizar uma base de dados das bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu. As informações e produtos destes Estudos deverão ser incorporados e integrados ao Sistema de Informações de Recursos Hídricos do IEMA na forma de uma base de dados, os quais, quando espaciais, deverão ser georreferenciados.

– Definição das unidades de gestão.

Baseada em critérios técnicos a Contratada proporá uma divisão de cada uma das bacias hidrográficas em unidades de planejamento e gestão de recursos hídricos ou sub-bacias, permitindo a segmentação dos estudos para fins de análise e apresentação.

Esta divisão será debatida nos Comitês de Bacia. A ela serão ou não agregados valores sociais e culturais tipicamente regionais e, finalmente aprovada pelo Comitê, assessorado pela empresa e por técnicos do IEMA e da UFES. Tal segmentação é fundamental para a definição do Enquadramento, para a espacialização das ações daí decorrentes e também para a Outorga do direito de uso da água.

- Levantamentos de programas, ações, projetos e intervenções previstas nas bacias

hidrográficas no período de 20 anos.

A Contratada deverá identificar, organizar e relacionar os diversos projetos, intervenções, ações e programas previstos, num horizonte de 20 anos, para a região das bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu, sejam eles de natureza pública ou privada, que forem considerados relevantes e passíveis de causar impactos (positivos ou negativos) sobre os recursos hídricos nas bacias, a exemplo de projetos de construção de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), irrigação, adequação ambiental, entre outros.

Dessa forma, deverão ser buscadas informações junto aos órgãos públicos e instituições privadas referentes a intervenções que estejam previstas e que possam interferir nos aspectos qualitativos e quantitativos dos recursos hídricos. Ressalta-se a importância de informações dos planos de gestão costeira e Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Espírito Santo.

#### **– Obtenção de informações complementares**

Por *informações complementares* entendam-se aquelas consideradas como fundamentais ao processo de planejamento dos usos da água, primeiro pelas Proponentes e depois pelo conjunto IEMA-UFES-Comitês, mas que não existem ou que estejam comprometedoramente desatualizadas.

A Contratada deverá obter, através de pesquisa participativa, as informações básicas que não se encontram disponíveis nas fontes convencionais de pesquisa, ou por sua natureza, ou por sua atualidade. Face a esta característica a pesquisa deverá ser realizada, preferencialmente através das categorias de representantes dos Comitês, utilizando-se para tal, métodos e procedimentos adequados.

Neste caso, entenda-se por pesquisa participativa a busca de informações com a participação efetiva de quem as produziu e de quem as guarda.

#### **– Qualidade das Águas Superficiais.**

A Contratada realizará uma proposta de monitoramento da qualidade da água de toda a bacia, de modo complementar ao monitoramento existente, se for o caso. A proposta deverá conter, no mínimo, coletas em períodos que caracterizem a

sazonalidade das precipitações pluviométricas e as conseqüentes vazões e os parâmetros deverão avaliar as influências dos usos do solo e da água. A proposta será aprovada pela Comissão de Acompanhamento (a ser definida pelo IEMA).

Os pontos de monitoramento deverão ser dispostos em locais onde a rede atual, não esteja avaliando, destacando-se a avaliação da foz dos principais contribuintes aos rios, Santa Maria da Vitória e Jucu. Caberá à Contratante a aprovação final dos locais.

Os parâmetros físicos, químicos e biológicos a serem analisados, serão os mesmos da Rede de Monitoramento da Qualidade da Água existente e coordenada/monitorada pelo IEMA (e outros órgãos, se for o caso) acrescentando os parâmetros que melhor caracterizem o uso da água e do solo que drenam para cada ponto monitorado.

Os métodos de coleta e análises laboratoriais das amostras deverão atender às normas técnicas utilizadas e, ou, indicadas pelo IEMA, devidamente relatadas e justificadas, devendo especificar os limites de detecção.

#### – Quantidade das Águas Superficiais

Para os estudos de disponibilidade hídrica deverão ser considerados os estudos de regionalização para as bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu disponíveis no IEMA/ES, que deverá ser contatado antes da elaboração de qualquer proposta.

A.2.3. Levantamento de pontos ou trechos em função de eventos críticos, em especial, cheias e assoreamento.

As Licitantes deverão relacionar e avaliar trechos de rios onde eventos como o assoreamento e as cheias causem problemas críticos e recorrentes.

A Contratada deverá propor soluções para serem discutidas com o Comitê e os envolvidos em cada uma das situações levantadas.

#### – Consolidação do diagnóstico

Neste item a Contratada consolidará o balanço hídrico nas bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu a partir das informações existentes e das complementares, bem como as demais informações importantes para a gestão dos recursos hídricos, obtidas nos itens anteriores.

Em um Plano de Recursos Hídricos as ações a serem implantadas, estruturais ou não estruturais, são decorrentes do resultado do confronto entre as condições atuais das águas com suas causas e as condições futuras definidas no Enquadramento.

– Caracterização do uso e ocupação atual do solo

Todas as informações disponíveis deverão ser sistematizadas e apresentadas sob a forma de análise e conclusões. É preciso destacar novamente a importância de caracterizar, da melhor forma possível, as relações de causa e efeito entre as condições de uso e ocupação do solo e as condições de qualidade e de quantidade da água das bacias hidrográficas. Para a apresentação das informações e dos mapas, a Contratada deverá consultar o IEMA. A escala a ser utilizada nos trabalhos deverá ser de 1:50.000 ou com maiores detalhes conforme disponível no IEMA na época da realização dos trabalhos. A utilização de outras bases de dados, além das que se encontrarem disponíveis no IEMA, serão consideradas pertinentes e bem-vindas desde que não alterem os custos dos trabalhos.

Enfatiza-se a necessidade de ser analisada a evolução histórica da ocupação e exploração econômica das bacias hidrográficas, destacando a associação desses processos com os usos das águas e os impactos sobre os recursos hídricos, visando subsidiar a compreensão da dinâmica temporal e espacial dos padrões regionais de ocupação.

Também tem importância a identificação das áreas de influência dos principais núcleos urbanos e a tendência de crescimento das cidades (verificar a existência de Planos Diretores, leis de parcelamento do solo e outras legislações correlatas) e a identificação das diretrizes da política de desenvolvimento econômico estadual, setores com incentivo e também planos de expansão das principais empresas.

– Diagnóstico das disponibilidades hídricas

As informações sobre a disponibilidade hídrica em cada bacia hidrográfica serão consolidadas a partir dos dados existentes e dos que forem obtidos especialmente para estes estudos. Serão abordados tanto os aspectos quantitativos quanto os qualitativos, ou seja, quanto se dispõe de água e em que condições de qualidade. Ressalta-se aqui mais uma vez a importância da correlação entre as informações do

item A.3.1 e as deste item (A.3.2).

O diagnóstico da disponibilidade hídrica também tratará das águas superficiais e das águas subterrâneas das bacias, guardadas as diferenças de enfoque.

Também serão avaliados outros aspectos relevantes relacionados à dinâmica fluvial e à estrutura e características geológicas e de solo com conseqüências na disponibilidade hídrica (processos erosivos e de sedimentação, caso ocorram).

#### – Diagnóstico e prognóstico das demandas hídricas

Deverão ser consolidadas as informações da situação atual quanto à demanda hídrica nas duas bacias hidrográficas, caracterizada tanto pelos usos setoriais quanto pela demanda ecológica, ou seja, de manutenção da vida nas águas das bacias. Lembra-se aqui que não serão pesquisados dados primários para caracterizar o perfil da demanda hídrica. Serão trabalhados dados existentes, salvo em situações já previstas neste Termo de Referência.

Chama-se a atenção das Proponentes para a consideração dos usos consuntivos e não consuntivos, bem como as demandas para proteção e conservação da vida aquática.

É objeto desta tarefa a consolidação de um quadro futuro baseado nas perspectivas de evolução das demandas estimadas a partir da análise das políticas, planos ou intenções setoriais de uso, controle e proteção dos recursos hídricos.

Quanto aos usos múltiplos da água deverão ser apresentadas as informações específicas para cada uso:

- abastecimento público - descrição dos mananciais superficiais e subterrâneos, e resumo dos projetos existentes;
- sistemas de esgotos sanitários - avaliação da cobertura atual, a geração atual e futura, os locais de lançamento, os planos complementares, bem como a existência ou não de Planos de Saneamento Municipal, Regional e Estadual;
- resíduos sólidos – levantamento dos depósitos de resíduos urbanos, industriais e outros que possam causar contaminação nas águas superficiais e subterrâneas das bacias;
- drenagem pluvial – identificação de sistemas parciais ou totais, adequados ou não; principais problemas existentes (arraste de materiais através do sistema de drenagem, assoreamento, comprometimento dos cursos de água a jusante, dentre

outros);

- agropecuária - caracterização das principais atividades agropecuárias desenvolvidas nas bacias, verificando sua adequação aos recursos disponíveis;
- irrigação – identificação, quantificação e conseqüências da agricultura irrigada;
- uso industrial - definição do perfil industrial da região, avaliando as possibilidades de expansão e sua relação com os recursos hídricos;
- transporte hidroviário – existência ou não deste uso, análise da situação atual e as perspectivas futuras;
- mineração – levantamento, junto aos órgãos competentes, da existência ou não deste uso nas bacias. Análise da situação atual e avaliação da potencialidade das jazidas;
- pesca e aqüicultura – caracterização da atividade pesqueira, com análise da evolução da pesca, das suas tradições nas bacias e sua importância econômica. Levantamento das espécies de peixes residentes ou cultivados, identificando fatores/condições favoráveis e desfavoráveis à sobrevivência e ao desenvolvimento da ictiofauna;
- turismo e lazer – caracterização do potencial turístico e de lazer associado aos recursos hídricos, identificando os sítios de interesse e as demandas hídricas em quantidade e qualidade. Nesta fase deverão ser considerados os planos de expansão do setor;
- preservação ambiental – identificação de áreas com vocação e condição para serem preservadas (banhados, nascentes, áreas úmidas, dentre outros). Identificação de trechos fluviais com risco de comprometimento da biota aquática. É importante lembrar aqui que, segundo a Resolução CONAMA 357/2005, trechos de classe especial, pelos usos compatíveis, não permitem usos humanos com efluentes de qualquer ordem.
- geração de energia – identificação e caracterização das ações já existentes nas bacias para a geração de energia elétrica e identificação das potenciais demandas para expansão desta atividade;
- identificação de características naturais ou não que possam comprometer determinados usos pretendidos nas bacias (por exemplo, ocorrência de floração de cianobactérias, etc.).

- bens e serviços fornecidos por estuários e manguezais – colaborar com a manutenção destes bens e serviços a partir do planejamento integrado da bacia hidrográfica com os sistemas costeiros.

Nesta etapa do trabalho deverão ser previstos eventos de consultas públicas setoriais onde serão apresentadas as informações levantadas, com o objetivo de se obter um Diagnóstico Consolidado validado pelos diferentes setores usuários das bacias dos rios Santa Maria Vitória e Jucu. Esses eventos deverão fazer parte do Plano de Informação e Mobilização Social a ser implementado via Comitê de Bacia previsto na Atividade Preliminar 05.

#### – Balanços hídricos

Neste item será efetuado o balanço entre a disponibilidade e a demanda hídrica atual e serão analisadas as tendências de evolução da demanda, no espaço e no tempo, sem considerar qualquer intervenção. Essa avaliação permitirá a identificação dos conflitos entre oferta e demanda e a análise e a justificativa de estratégias de intervenções a serem estudadas na elaboração da Etapa C, com o objetivo de otimização da disponibilidade qualitativa e quantitativa.

O balanço hídrico para um cenário futuro pode ser entendido como o resultado do confronto entre as disponibilidades e as tendências de evolução das demandas hídricas ao longo do tempo, considerando que as políticas e situações não irão diferir radicalmente das atuais.

### **6.3 - Etapa B – Cenários Futuros e de Enquadramento: definição dos usos futuros desejados para as águas superficiais das bacias hidrográficas.**

No processo de planejamento de recursos hídricos, aqui proposto, a Etapa B consiste na elaboração de cenários futuros, de natureza qualitativa e quantitativa para as bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

Basicamente, serão formulados dois cenários: um com as intervenções previstas (identificadas no item A.1.4) e outro, de Enquadramento, a partir das definições dos Comitês de Bacia sobre os usos futuros das águas nas bacias hidrográficas. Nos

cenários futuros deverão ser considerados os fatores que poderão impactar de forma qualitativa e quantitativa os recursos hídricos nas bacias consideradas.

Como instrumento de gestão previsto na legislação, *Enquadramento é a definição pelo Comitê de Bacia, a partir de estudos técnicos e ouvida a sociedade, dos usos futuros pretendidos das águas da bacia hidrográfica, bem como a definição de metas para o cumprimento desses objetivos dispostas no tempo, conforme estabelece a Resolução CONAMA 357/2005.*

Vale destacar que a manifestação de vontade da sociedade quanto aos usos futuros das águas de uma bacia hidrográfica via Comitê da Bacia, não se caracteriza como um cenário futuro, mas como um momento importante e fundamental da construção do cenário de Enquadramento propriamente dito, este sim um cenário de futuro.

Para encaminhar a conclusão desta Etapa serão realizadas a análise e a seleção de estratégias de intervenção. Seja visando o incremento da disponibilidade hídrica, se for o caso, seja pela identificação de medidas mitigadoras (de qualquer natureza) para a redução da carga de poluentes nos cursos de água, em função das demandas atuais e projetadas nos cenários, articulando os diversos interesses de uso dos recursos hídricos, internos e externos às bacias.

A Etapa se conclui com a elaboração da proposta de Enquadramento dos corpos de água superficiais de cada uma das bacias hidrográficas objeto dos estudos descritos nestes Termos de Referência.

Os estudos deverão ser desenvolvidos em quatro blocos de atividades conforme segue.

#### **- Cenário de tendências com as intervenções previstas.**

Neste cenário futuro, construído a partir do cenário atual, a Contratada deverá incorporar as intervenções previstas e identificadas no item A.1.4 mais os acordos de futuro já vigentes nos Comitês de Bacia, se houverem.

O estudo deste cenário mostrará as tendências da bacia hidrográfica e as facilidades ou não do cumprimento dos objetivos de qualidade definidores ou exigidos pelo Enquadramento.

A formulação do cenário de tendências com as intervenções previstas deverá pressupor a evolução da situação atual, com base nas expectativas futuras reais, quanto à disponibilidade e ao uso dos recursos hídricos. O cenário deverá considerar, em princípio, um horizonte de 20 anos.

Com base nos resultados acima, a Contratada apresentará aos Comitês a situação futura dos recursos hídricos tanto da bacia hidrográfica do rio Santa Maria da Vitória quanto do rio Jucu, considerando a efetiva implantação das intervenções previstas.

Aqui é fundamental que sejam estabelecidas relações entre disponibilidades e demandas hídricas, tanto em termos quantitativos, como qualitativos. Deverão ainda ser comentadas estas situações, explicitando os casos de normalidade, excesso ou escassez de água.

O cenário de tendências é, normalmente, uma meta intermediária entre o cenário atual e o cenário de Enquadramento.

#### **– Processo de Definição do Enquadramento (Metodologia).**

Aqui, tal como em momentos anteriores deste Termo de Referência será necessário conhecer adequadamente o Roteiro Geral Metodológico (Anexo) desenvolvido pelos parceiros IEMA e UFES em conjunto com os Comitês de Bacia para a construção do Enquadramento e do Plano de Recursos Hídricos para as bacias hidrográficas dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu. Esse processo metodológico articula o saber técnico com o saber social e orienta a forma de envolver a sociedade das duas regiões através dos respectivos Comitês.

Nele está prevista a realização de eventos, a produção de material didático e informativo, o deslocamento para diferentes pontos das bacias hidrográficas e outras atividades que gerarão a necessidade de apoio técnico e logístico.

Para participar da licitação pública e realizar os estudos objeto deste Termo de Referência, as Proponentes deverão conhecer o processo metodológico acima referido, anexo ao Termo de Referência e oferecer sugestões e alternativas de elaboração e realização dos materiais e dos eventos lá previstos.

Outras formas de informação, mobilização e participação social poderão ser

pensadas e propostas, sempre para ser executadas pelos Comitês da Bacia com o apoio logístico (infra-estrutura local, equipamentos, convites, material de apoio à divulgação, gravações, atas, etc.) da Contratada e supervisão final do IEMA.

#### **- Cenário de Enquadramento.**

A partir do cenário atual, a Contratada estabelecerá um rol geral de ações necessárias, inclusive comportamentais e institucionais, que garantirá as condições de qualidade e quantidade das águas para os cenários de Enquadramentos definidos em cada bacia hidrográfica.

Dentre as ações de diferentes naturezas a serem identificadas e arroladas, estes Termos de Referência destacam a necessidade de contemplar a integração entre a gestão de recursos hídricos e a gestão territorial, em especial aquela de âmbito municipal.

Se houver situação de *Pré-enquadramento*, ou seja, se não houver consenso para alguma ou para todas as Unidades de Gestão, esse rol deverá ser estabelecido para as diferentes situações onde não exista, momentaneamente, decisão de usos futuros ou classes de Enquadramento segundo a Resolução CONAMA 357/2005.

O conjunto de ações necessárias por Unidade de Gestão, face à sua complexidade técnica ou não, ao seu custo ou a sua viabilidade social e política permitirá aos atores envolvidos com as ações e aos próprios Comitês Santa Maria da Vitória e Jucu, a percepção dos níveis ou graus de dificuldades para o cumprimento dos objetivos de qualidade. Entram aqui, como variáveis de ponderação, os prazos finais e intermediários para o cumprimento do Enquadramento.

Nesta etapa também deve ser definida a vazão de referência. Esta será a vazão em cujo tempo de permanência pretende-se que o Enquadramento seja atendido, conforme Resolução CONAMA 357/2005.

#### **- Cenários intermediários de Enquadramento.**

Em função da distância existente entre a qualidade da água atual e a qualidade necessária para os Enquadramentos aprovados deverão ser definidas metas intermediárias e estabelecidos prazos para que as mesmas sejam atingidas, conforme prevê a Resolução CONAMA 357/2005.

A partir dos resultados alcançados nos itens B.1, B.2 e B.3, serão definidas metas intermediárias mais objetivas e viáveis em prazos menores que os prazos finais de Enquadramento.

A Contratada com base em considerações técnicas estabelecerá as ações e intervenções necessárias ao cumprimento do Enquadramento segundo metas intermediárias com critérios de prioridade a serem definidos pelo Comitê de Bacia. Destacam-se como considerações técnicas a qualidade atual, a vazão do rio e consequentemente sua capacidade de autodepuração.

Assim, ao final das atividades deste item, os Comitês Santa Maria da Vitória e Jucu terão definido uma "*escadaria*" com patamares (metas intermediárias) para o cumprimento do Enquadramento, no horizonte definido.

A Contratada proporá, para cada um desses patamares, um conjunto de ações estruturais e não estruturais consideradas prioritárias pela sociedade da bacia e pelos usuários pagadores.

#### **6.4 - Etapa C – Plano de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas: ações prioritizadas, critérios de Outorga e Cobrança definidos, Estratégia para Monitoramento das Informações**

O Plano de Recursos Hídricos é um conjunto de acordos sociais e políticos construído a partir de uma base técnica e composto por programas, projetos, ações e normas, a serem realizadas ao longo do tempo a fim de se atingir as metas intermediárias e final do Enquadramento.

Portanto, a Etapa C se constitui na elaboração do Plano de Recursos Hídricos propriamente dito, o qual deverá conter as ações previstas para o alcance das metas intermediárias e final do Enquadramento bem como os custos de implementação e operação das ações na aplicação prática dos objetivos de um Plano de Ações para a preservação, conservação e recuperação dos recursos hídricos com vistas aos diferentes usos atuais e futuros da água. O Plano de Recursos Hídricos também deverá conter propostas sobre modelos de cobrança a serem aplicados para as captações e diluição de efluentes nas bacias e a avaliação do potencial de arrecadação de cada modelo considerando o cenário de Enquadramento, além de propostas para operacionalização do princípio usuário-pagador, diretrizes para a

Outorga e estratégia para monitoramento das informações nas bacias.

Os estudos a serem aqui desenvolvidos proporão modelos de cobrança pelo uso da água como forma de contribuir no enfrentamento das ações definidas pelos Comitês de Bacia nas Etapas anteriores.

Definidas as intervenções para cada meta intermediária a partir dos valores e critérios sociais e políticos estabelecidos pelas comunidades das bacias hidrográficas, parte-se para uma avaliação financeira das ações previstas. Isso permitirá testar e ajustar os modelos teóricos de cobrança tanto para as retiradas de água (captações e derivações) quanto para a diluição de efluentes.

**– Avaliação do custo aproximado das ações previstas para atingir o Enquadramento.**

Neste item, a Contratada deverá estimar os custos de implantação e operação, se for o caso, das ações previstas para o cumprimento dos Enquadramentos e das metas intermediárias, quando houver, das bacias dos rios Santa Maria da Vitória e Jucu.

A informação aqui produzida permitirá aos Comitês uma noção mais aproximada do porte das questões a serem enfrentadas, podendo subsidiar a definição e priorização das ações a serem implementadas. Além disso, permitirá estudar melhor os modelos teóricos de cobrança que serão desenvolvidos no item seguinte deste Termo de Referência.

**– Estudo e definição de modelos de cobrança para as retiradas e para a diluição de efluentes.**

A partir da experiência nacional com modelos para a cobrança pelos usos da água, a Contratada deverá desenvolver uma proposta adequada às características de cada uma das bacias hidrográficas.

Especial cuidado deverá ser conferido às condições atuais e futuras dos principais usos da água e aos valores e critérios sociais e políticos a serem definidos pelos Comitês de Bacia.

**– Avaliação do potencial de arrecadação dos modelos, aplicação ao cenário do Enquadramento.**

Definidos os modelos mais adequados e aceitos pelos Comitês, deverá ser avaliado o potencial de arrecadação para os horizontes parciais e para o final do Enquadramento. Esse deverá ser aplicado ao rol de ações anteriormente definido por patamar (meta intermediária) para a identificação e definição final daquelas intervenções a serem financiadas pela cobrança pelo uso da água.

É sempre importante lembrar que a cobrança pelo uso da água é apenas mais uma fonte de recursos e que sozinha não financia as necessidades de intervenções em uma bacia hidrográfica, para melhorias quanto à qualidade e a quantidade de água. Assim, as outras intervenções serão financiadas por outras fontes.

#### **– Proposta de operacionalização da aplicação do princípio usuário- pagador e definição de diretrizes gerais de Outorga**

Neste item deverá ser proposto um modelo institucional e operacional de implantação e funcionamento de tudo que ficou definido no processo de construção dos Planos de Recursos Hídricos das Bacias. Arranjo institucional, instrumentos operacionais, ações do Plano financiáveis, prazos, formas de retorno são apenas exemplos de temas a serem organizados e propostos neste item final.

Finalmente, com base nos usos futuros das águas, das ações necessárias, das metas intermediárias, de tudo o que foi estabelecido até aqui, serão definidas propostas de operacionalização da aplicação do princípio usuário-pagador e diretrizes gerais para a Outorga do uso da água em cada uma das bacias hidrográficas estudadas.

#### **– Estratégia de Monitoramento de Informações sobre as Bacias**

A Contratada deverá apresentar uma estratégia contínua para medição de informações de forma a permitir um monitoramento das bacias. Esta estratégia de monitoramento deverá incluir informações como a frequência para obtenção/atualização das informações, estações de amostragem, parâmetros a serem avaliados, ou seja, trata-se de uma proposta de avaliação contínua que permita análises e observações futuras para adequações e intervenções as quais deverão considerar a evolução das metas progressivas para se atingir o enquadramento proposto.

## DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS

### – Diretrizes técnicas

As empresas que entrarem na licitação (Proponentes) deverão incorporar na Proposta Técnica para o desenvolvimento dos trabalhos, no mínimo, as diretrizes descritas a seguir:

- conter a descrição do conhecimento dos problemas gerais pertinentes aos recursos hídricos das bacias hidrográficas em questão, de forma a evidenciar que a Proponente está plenamente habilitada a apresentar as metodologias mais adequadas para a execução do trabalho;
- explicitar todos os procedimentos metodológicos a serem utilizados para o desenvolvimento de todo o trabalho, com base em técnicas que evidenciem o inter-relacionamento dos recursos hídricos com as diferentes áreas do conhecimento e as estratégias que serão utilizadas para o desenvolvimento de análise interdisciplinar capaz de associar informações e dados dos diferentes temas;
- considerar a utilização, para os estudos a serem realizados, de mapeamentos básicos em escalas adequadas a cada situação ou tema e,
- considerar que as atividades serão desenvolvidas, com base em dados secundários disponíveis, devendo-se efetuar levantamento de dados primários apenas para as atividades discriminadas nos Termos de Referência, quando houver ausência ou insuficiência de informações.

**Observação:** *estes Termos de Referência não contém o detalhamento metodológico para execução das atividades que o compõem. Este será um dos aspectos preponderantes na avaliação das propostas técnicas integrantes do certame de licitação.*

As Proponentes poderão apresentar nas suas propostas metodológicas sugestões de técnicas para o envolvimento da sociedade no processo, através dos Comitês

Santa Maria da Vitória e Jucu, contendo uma sucinta descrição do material a ser produzido e dos eventos públicos a serem organizados.

A proposta apresentada para o certame de licitação não será, necessariamente, aquela utilizada no desenvolvimento dos estudos já que essa será fruto do debate com os Comitês.

## **7.2 - Apresentações dos produtos**

Os resultados dos trabalhos deverão ser apresentados em forma de relatórios técnicos, mapas, arquivos digitais e banco de dados, a seguir discriminados.

- RELATÓRIO TÉCNICO (RT) - documento no qual se apresentam os resultados específicos de atividades consideradas importantes. Deverá ser encaminhado com encadernação simples (mola espiral) em 03 (três) vias e em 03 (três) cópias em meio magnético. Ver item 09 deste Termo de Referência;
- RELATÓRIO DE ETAPA (RE) – documento onde se apresentam os produtos das Etapas de Diagnóstico (A), dos Cenários (B) e do Plano de Ações (C). Deverá apresentar todos os resultados das atividades integrantes de cada Etapa. O conjunto deverá ser encaminhado em encadernação simples de mola espiral em 03(três) vias e em 03 (três) cópias em meio magnético;
- RELATÓRIO FINAL SÍNTESE (RS) - Documento destinado a caracterizar o produto final e conclusivo dos serviços e que serve de referência para a liberação do pagamento final. Deverá ser apresentado em encadernação especial de capa dura reforçada, em 03 (três) vias. Encartado no Espírito Santo deverá ser entregue, em meio magnético, uma versão coloquial acessível ao usuário/leitor. Após a aprovação do encarte serão produzidas 100 (cem) cópias em meio magnético e 100 (cem) cópias em papel. A arte final (originais gráficos) deverá ser entregue ao IEMA.

Para a apresentação de todos os mapas elaborados ao longo do trabalho o IEMA deverá ser previamente consultado.

## **PRAZOS, VALOR MÁXIMO E CRONOGRAMA SUGESTIVO**

O prazo total para o desenvolvimento dos estudos é de **360 (trezentos e sessenta) dias corridos**, contados conforme especificado no Contrato, sendo o valor máximo de **R\$ 900.000,00** (novecentos mil reais).

O Plano de Trabalho elaborado pelas Proponentes deverá observar os prazos

parciais para cada uma das Etapas de trabalho, contados em meses corridos, incluindo todas as atividades previstas.

A seguir um cronograma sugestivo.

#### ATIVIDADES\DIAS

AP01 – Oficina de Contextualização Trabalho Consolidado Históricos e...	até o 15º dia até o 30º dia até o 60º dia	AP02 – Plano de AP03 – Aspectos
AP04 – Modelos	até o 45º dia	
AP05 – Projeto de Infor. Mobil. e Partic.	até o 90º dia	

- Variáveis até o 30º dia
- Informações Existentes até o 30º dia
- SIG até o 45º dia
- Unidades de Gestão até o 30º dia
- Programas Existentes do 30º ao 60º dia
- Qualidade da Água do 30º ao 60º dia
- Quantidade de Água do 30º ao 60º dia
- Eventos Críticos do 30º ao 60º dia
- Uso do Solo do 30º ao 90º dia
- Disponibilidade do 30º ao 90º dia
- Diagnóstico e Prognóstico do 90º ao 120º dia
- Balanços Hídricos do 120º ao

150º dia

- Cenário de Ações Previstas do 60º ao 90º dia
- Processo de Enquadramento do 150º ao 210º dia
- Cenário de Enquadramento do 210º ao 240º dia
- Metas Intermediárias do 240º ao 270º dia
  - Custo Aproximado das Ações do 270º ao 300º dia
  - Modelos de Cobrança do

270º ao 300º dia

- Potencial de Arrecadação do

300º ao 330º dia

- e C.5 – Usuário Pagador e Monitoramento do 330º ao 360º dia.

## **QUADRO DE PRODUTOS *versus* DESEMBOLSOS**

O cronograma físico financeiro a ser proposto, deverá discriminar todas as atividades a serem desenvolvidas com seus respectivos prazos de duração, compatíveis ao prazo de execução do estudo e numa seqüência que assegure a geração de informações básicas ao desenvolvimento de atividades que delas dependam, a fim de que realmente se efetivem as inter-relações necessárias.

O cronograma de desembolso obedecerá aos repasses previstos no quadro a seguir, relacionados aos produtos previstos nestes Termos de Referência.

PRODUTOS	REPASSES (% do valor do contrato)
PTC - Plano de Trabalho Consolidado	10
RT1 - Atividades Preliminares	10
RT2 – Consolidação das informações existentes	10
REA - Relatório da ETAPA A	10

RT3 – Atividade B1	10
RT4 – Atividades B3 e B4	10
REB – Relatório da Etapa B	20
REC- Relatório da Etapa C	10
RS - Relatório Síntese (incluindo o encarte)	10

## **EQUIPE DE TRABALHO**

A empresa proponente que se candidatar ao certame deverá propor uma equipe técnica de nível superior composta por profissionais que tenham experiência comprovada na área de recursos hídricos.

A equipe deverá estar composta segundo as especialidades listadas abaixo. Deverá ser indicado um coordenador da Equipe com experiência comprovada na função. Fica a critério da Proponente a indicação de outros profissionais para a realização dos trabalhos referentes a cada tarefa.

Assim, a equipe técnica para execução dos trabalhos deverá ser multidisciplinar e composta por, no mínimo, 06 (seis) profissionais legalmente habilitados, conforme detalhado a seguir:

- 01 (uma) Coordenação Geral dos Trabalhos, que deverá ser exercida por profissional com experiência comprovada por atestados, com dez anos ou mais de trabalho na coordenação de estudos de planejamento ambiental ou de planejamento de recursos hídricos.
- no mínimo 05 (cinco) Especialistas com experiência comprovada por currículo com dois ou mais anos, em uma ou mais das seguintes áreas do conhecimento necessárias ao desenvolvimento deste trabalho:
  - Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos;
  - Hidrologia com experiência no emprego de modelos computacionais de suporte à decisão, aplicados a recursos hídricos;
  - Avaliação do uso e da ocupação do solo;
  - Sistemas de Informações Geográficas;

- Engenharia Ambiental e Sanitária;
- Economia;
- Processos Produtivos Industriais e Agrícolas;
- Sociologia;
- Comunicação Social;
- Diagnósticos Antropológicos;
- Mobilização Social;
- Meio Biótico e,
- Hidrogeologia.

**Observação:** é importante lembrar que no mercado de consultoria existem profissionais capazes de comprovar experiência em mais de uma das áreas do conhecimento listadas acima.

## **CONDIÇÕES ADICIONAIS PARA EXECUÇÃO DE PROPOSTAS E DOS ESTUDOS**

### **- Âmbito Contratual dos Serviços**

Os serviços serão realizados conforme o contrato resultante da licitação a que se referem os presentes Termos de Referência. Caberá a Contratada inteira responsabilidade pela qualidade dos serviços e pela elaboração dos estudos solicitados junto ao Contratante, quanto à observância de normas técnicas e códigos profissionais.

### **- Normas Técnicas**

Em todos os trabalhos de natureza técnica, compreendidos nos serviços, deverão ser adotadas prioritariamente as normas técnicas do Instituto Nacional de Metrologia.

- INMETRO e, caso estas não existam, deverão ser utilizadas as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT. Onde essas normas forem

omissas ou incompletas poderão ser adotadas normas de outras entidades brasileiras ou de origem estrangeira sendo que, em qualquer hipótese, tais normas estarão sujeitas à aceitação pelo Contratante, antes de sua adoção.

- **Fiscalização**

A Fiscalização dos serviços prestados pela Contratada terá livre acesso aos locais de trabalho, sem prévio aviso e a qualquer momento para exercer suas funções e obter informações julgadas necessárias ao acompanhamento dos estudos.

A ação ou omissão, total ou parcial, da fiscalização não eximirá a Contratada da integral responsabilidade pela execução dos serviços.

- **Coordenador dos Trabalhos por parte da Contratada**

A Contratada designará oficialmente um responsável pela coordenação dos trabalhos, com capacidade para responder pelas partes técnica e administrativa do Contrato, bem como para assumir a representação da Contratada sobre qualquer assunto relativo à execução dos serviços.

- **Reuniões de Acompanhamento**

O IEMA indicará a Comissão de Acompanhamento a quem caberá a responsabilidade pelo acompanhamento, avaliação e aprovação de TODO o trabalho técnico. Os assuntos, as discussões e as decisões da Comissão junto com a Contratada, serão registrados em ata elaborada pela própria Contratada, entregue no máximo no quinto dia útil após a reunião. A qualquer tempo a Comissão poderá convocar reuniões que julgar necessárias ao bom desempenho dos trabalhos.

A Comissão fará exposições relativas ao desenvolvimento dos trabalhos sempre que solicitada e apresentará propostas de alternativas julgadas pertinentes, acompanhadas dos respectivos requerimentos de orientações e ajustes de conteúdos, procedimentos e diretrizes específicas.

### - **Propriedade dos Serviços**

Todos os produtos dos serviços e seus suportes, inclusive resultados, informações e métodos desenvolvidos no contexto dos serviços, serão propriedades do IEMA, garantidas cópias para os Comitês Santa Maria da Vitória e Jucu e demais membros da Comissão de Acompanhamento, sendo que o uso e a divulgação da totalidade ou parte desses produtos ficam sujeitos à expressa autorização do proprietário. Aos Comitês fica desde já autorizado o uso da totalidade desses produtos, haja vista congregarem os principais atores (usuários e a sociedade da região) das mudanças no cenário atual das bacias hidrográficas.